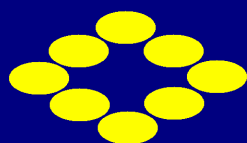


# UNISCI Discussion Papers

ISSN 1696-2206

Nº 17

Mayo / May 2008



**UNISCI**

**UNIDAD DE  
INVESTIGACIÓN  
SOBRE  
SEGURIDAD Y  
COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL**

**RESEARCH  
UNIT ON  
INTERNATIONAL  
SECURITY AND  
COOPERATION**



## **RUSIA: PERSPECTIVAS PARA LA PRESIDENCIA DE MEDVEDEV**

### **RUSSIA: PERSPECTIVES FOR THE MEDVEDEV PRESIDENCY**

(Javier Morales, coord.)

- |                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| <i>Jesús de Andrés y Rubén Ruíz</i> | Y Putin encontró el camino. Instituciones y régimen político en la Rusia del siglo XXI                                       |
| <i>Andrei Melville</i>              | Russia in Today's World: An Experiment in Multidimensional Classifications   |
| <i>Francesc Serra</i>               | Rusia ante, contra o con Occidente: diferentes posiciones en las relaciones entre dos ejes complementarios del poder mundial |
| <i>Alexander Savelyev</i>           | Russian Defense and Arms Control Policy and its Prospects after the Presidential Elections                                   |
| <i>Antonio Sánchez</i>              | La seguridad energética rusa: entre Europa y China   |
| <i>Javier Morales</i>               | ¿Estado de Derecho o "democracia soberana"? Una aproximación al proyecto político de Dmitri Medvedev                         |

## **MIGRACIONES / MIGRATIONS**

- |                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <i>Gustavo Díaz y Gracia Abad</i> | Migración y seguridad en España: la seguridad humana y el control de fronteras. El caso de Frontex |
|-----------------------------------|--|

## **EUROPA / EUROPE**

- |                    |  |
|--------------------|--|
| <i>Jorge Tuñón</i> | ¿Cómo las regiones influyen en el proceso decisonal comunitario? Mecanismos de activación ascendente de las entidades sub-estales europeas |
|--------------------|--|

## **ESPACIO POSTSOVIÉTICO / POST-SOVIET SPACE**

- |   |  |
|---|--|
| <i>Komil Kalanov and Antonio Alonso</i> | Sacred Places and "Folk" Islam in Central Asia |
|---|--|

## **ASIA-PACÍFICO / ASIA PACIFIC**

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| <i>Andrew N. D. Yang</i> | The Military of the People's Republic of China: Strategy and Implementation |
|--------------------------|---|

## **MEDITERRÁNEO / MEDITERRANEAN**

- |                    |  |
|--------------------|--|
| <i>David Bayón</i> | La Unión por el Mediterráneo: al final, una etapa más en el Proceso de Barcelona |
|--------------------|--|

## **SEGURIDAD INTERNACIONAL / INTERNATIONAL SECURITY**

- |                     |   |
|---------------------|---|
| <i>David García</i> | EE.UU. y el debate del sistema de defensa estratégica BMD |
|---------------------|---|

## **SANTA SEDE / HOLY SEE**

- |                                       |  |
|---------------------------------------|--|
| <i>Antonio Alonso y Carlos Corral</i> | Benedicto XVI ante la ONU, 18 de abril de 2008 |
|---------------------------------------|--|

**Disponible on-line:  
Available on-line:**

**[www.ucm.es/  
info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci)**

## UNISCI Discussion Papers

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

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

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

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

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

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

### COMITÉ CIENTÍFICO / ADVISORY BOARD

**Mustafa Aydin**

*Professor of International Relations,  
University of Ankara*

**Mely Caballero-Anthony**

*Professor of International Relations,  
Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore*

**Terrence Guay**

*Professor of International Business,  
Pennsylvania State University*

**Tai Hwan Lee**

*Senior Fellow,  
The Sejong Institute, Seoul*

**Li Nan**

*Senior Research Fellow,  
East Asian Institute, Singapore*

**Haksoon Paik**

*Director, Center for North Korean Studies,  
The Sejong Institute, Seoul*

**John Ravenhill**

*Professor of International Relations  
The Australian National University*

**Sten Rynning**

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

**Abdelkader Sid Ahmed**

*Professor of International Economics,  
Université Paris-Sorbonne*

**Dan Tschirgi**

*Professor of Political Science,  
The American University in Cairo*

**Romualdo Bermejo**

*Chair in Public International Law,  
University of León*

**Ralph Emmers**

*Head of Studies,  
Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore*

**Mendo Castro Henriques**

*Professor, Portuguese Catholic University and former  
Director for Research, National Defence Institute*

**Bobo Lo**

*Director, Russia and Eurasia Programme,  
Chatham House, London*

**Javier Niño**

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

**Alessandro Politi**

*Strategic & OSINT Analyst  
Former WEU Researcher*

**Reinhardt Rummel**

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

**Leonard C. Sebastian**

*Professor of International Relations,  
Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore*

**Terry Terriff**

*Senior Lecturer in International Security,  
University of Birmingham*

**Kostas Ifantis**

*Professor of International Relations,  
Athens University*

## COMITÉ DE REDACCIÓN / EDITORIAL COMMITTEE

DIRECTOR / EDITOR

**Antonio Marquina**

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

VOCALES / ASSOCIATE EDITORS

**Carlos Corral**

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

**Santiago Petschen**

*Chair in Religious Forces in International Society,  
Complutense University of Madrid*

**José Antonio Sáinz de la Peña**

*Colonel, Spanish Army (Ret.)  
Senior Researcher, UNISCI*

**Carlos Echeverría**

*Professor of International Relations,  
UNED University, Madrid*

**Javier de Quinto**

*Professor of International Economics,  
CEU San Pablo University, Madrid*

**David García**

*Professor of International Relations,  
Complutense University of Madrid*

**Javier Ignacio García**

*Professor of International Relations,  
SEK University, Segovia*

**Belén Lara**

*Arms Control and Disarmament Expert,  
Senior Researcher, UNISCI*

SECRETARIO DE REDACCIÓN / EDITORIAL COORDINATOR

**Javier Morales**

AYUDANTES DE REDACCIÓN / EDITORIAL ASSISTANTS

**Gracia Abad, María Ángeles Alaminos, Antonio Alonso, Gustavo Díaz,  
Gloria Inés Ospina, Alberto Priego, Xira Ruiz**

## DIRECTORIOS Y BASES DE DATOS / ABSTRACTING & INDEXING

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

© UNISCI, 2008

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

ISSN: 1696-2206

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

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



**ÍNDICE / CONTENTS**

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

**RUSIA: PERSPECTIVAS PARA LA PRESIDENCIA DE MEDVEDEV /*****RUSSIA: PERSPECTIVES FOR THE MEDVEDEV PRESIDENCY*****(Javier Morales, coord.)**

*Jesús de Andrés y Rubén Ruiz* Y Putin encontró el camino. Instituciones y régimen político en la Rusia del siglo XXI 11

*Andrei Melville* Russia in Today's World: An Experiment in Multidimensional Classifications 55

*Francesc Serra* Rusia ante, contra o con Occidente: diferentes posiciones en las relaciones entre dos ejes complementarios del poder mundial 77

*Alexander G. Savelyev* Russian Defense and Arms Control Policy and its Prospects after the Presidential Elections 93

*Antonio Sánchez* La seguridad energética rusa: entre Europa y China 109

*Javier Morales* ¿Estado de Derecho o “democracia soberana”? Una aproximación al proyecto político de Dmitri Medvedev 127

**MIGRACIONES / MIGRATIONS**

*Gustavo Díaz y Gracia Abad* Migración y seguridad en España: la seguridad humana y el control de fronteras. El caso de Frontex 135

**EUROPA / EUROPE**

*Jorge Tuñón* ¿Cómo las regiones influyen en el proceso decisonal comunitario? Mecanismos de activación ascendente de las entidades sub-estales europeas 151

**ESPACIO POSTSOVIÉTICO / POST-SOVIET SPACE**

*Komil Kalanov and Antonio Alonso* Sacred Places and “Folk” Islam in Central Asia 173

**ASIA-PACÍFICO / ASIA PACIFIC**

- Andrew N. D. Yang* The Military of the People's Republic of China: Strategy and Implementation 187

**MEDITERRÁNEO / MEDITERRANEAN**

- David Bayón* La Unión por el Mediterráneo: al final, una etapa más en el Proceso de Barcelona 203

**SEGURIDAD INTERNACIONAL / INTERNATIONAL SECURITY**

- David García* EE.UU. y el debate del sistema de defensa estratégica BMD 213

**SANTA SEDE / HOLY SEE**

- Antonio Alonso y Carlos Corral* Benedicto XVI ante la ONU, 18 de abril de 2008 227

**CRÍTICA DE LIBROS / BOOK REVIEWS**

- Antonio Marquina* Etzioni, Amitai (2007): *Security First*, New Haven / Londres, Yale University Press 243
- Gustavo Díaz* Clark, J. Ransom (2007): *Intelligence and national security: a reference handbook*, Contemporary military, strategic, and security issues, Westport, Praeger Security International 247
- María Ángeles Alaminos* Flint, Julie y De Waal, Alex (2007): *Darfur: historia breve de una larga guerra*, Barcelona, Intermón Oxfam 251
- Sobre UNISCI / *About UNISCI* 253
- Instrucciones para los autores 257
- Instructions to authors* 261



## NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE

**Antonio Marquina**<sup>1</sup>  
*Director de UNISCI*

Este número se ha preparado teniendo en cuenta, en primer término, las perspectivas tras las elecciones presidenciales en Rusia. En este sentido, se recogen diversos estudios coordinados por Javier Morales sobre la Rusia actual, su sistema de partidos, los actores políticos, la estructura del poder organizada durante los mandatos presidenciales de Putin y el proceso sucesorio. En el ámbito interno, Rusia ha acabado consolidando un peculiar sistema político, como explican en su artículo Jesús de Andrés y Rubén Ruiz. En las relaciones exteriores, Rusia ha incrementado sustancialmente su influencia, como señala Andrei Melville, siendo la cuestión energética un asunto central; el trabajo de Antonio Sánchez Andrés es suficientemente ilustrativo sobre los límites actuales, la rigidez y futura flexibilidad rusa con respecto a los clientes europeos y asiáticos.

Pero las relaciones exteriores de Rusia con el mundo occidental son complejas. Las relaciones con el eje transatlántico son también diversificadas, abriéndose un campo de cierta importancia para posibles desacuerdos incluso entre los aliados occidentales. Las relaciones con el mundo asiático están también por clarificar en su contenido y prioridades. Es el campo de la política de defensa y el control de armamentos el que cataliza los principales desacuerdos y los futuros movimientos de la política exterior y política energética internacional de Rusia. Los artículos de Francesc Serra y Alexander G. Savelyev son, en este sentido, muy clarificadores. En este contexto, merece también leerse el artículo de David García en este número sobre el sistema de defensa estratégica estadounidense. Finalmente, Javier Morales explica lo que a su juicio significa la designación y posterior elección de Dmitri Medvedev como presidente de Rusia. Su capacidad de maniobra independiente de Putin parece limitada.

La revista también se detiene en el papel de Frontex en la frontera de Canarias ante el fenómeno migratorio. No deja de sorprender que la tradicional función de las fuerzas y cuerpos de seguridad y defensa del Estado en la defensa de la soberanía española ante posibles infiltraciones de personas extranjeras o frente a la posible injerencia de terceros haya quedado subordinada a planteamientos humanitarios —asunto ciertamente importante— tengan o no una apoyatura en acuerdos internacionales que conviertan a emigrantes ilegales en naufragos. En este contexto, el papel disuasor y de interdicción de Frontex queda bastante devaluado, independientemente de su escasez de medios y despliegues limitados en el tiempo.

---

<sup>1</sup> Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y Director de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

*Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* [marioant@cps.ucm.es](mailto:marioant@cps.ucm.es).



Este asunto exigirá una reflexión más consistente que respete una jerarquía de valores mejor definida y, en especial, mejor articulada. Los planteamientos actuales no podrán ser mantenidos durante mucho tiempo si los flujos migratorios empiezan de nuevo a crecer de forma sostenida.

En el campo de la Unión Europea, el artículo de Jorge Tuñón llama la atención del papel de las regiones en el proceso decisorio de Bruselas, un papel que tiene y tendrá también una incidencia interna innegable en los Estados que conforman la Unión. Asimismo, David Bayón nos explica los avatares de la iniciativa de Sarkozy para el Mediterráneo. La Unión Europea ha reorientado el proceso de Barcelona hacia el Mediterráneo con una nueva iniciativa aprobada por el Consejo europeo el 13 de marzo de 2008. La nueva iniciativa se denomina “Proceso de Barcelona. Unión para el Mediterráneo”. Por mucho que se quiera defender, hay que constatar que la asociación mediterránea ha avanzado poco desde 1995. Es innegable que el interés, iniciativas y apropiación del proceso por los Estados del sur del Mediterráneo ha sido bastante limitado. La institucionalización que ahora se propugna es un paso importante que algunos hemos venido propugnando desde hace años. Otra cuestión es calibrar la capacidad de liderazgo de los diversos Estados del Sur. Argelia, sobre el papel, podría ser uno de los líderes fundamentales. Más deslavazado aparece el papel de Egipto y menos capaz el de Marruecos. Sin un liderazgo y apropiación clara en el sur la iniciativa seguirá renqueando, perdida en decenas de reuniones, seminarios, agencias de viajes y resultados circulares. Esto conviene decirlo con claridad desde el principio.

Es indiscutible que comenzar por proyectos comunes de entidad, asunto sobre el que también hemos incidido en numerosas ocasiones, constituye una innovación en la filosofía — en una parte no pequeña ya desfasada— de la declaración de Barcelona, filosofía que exige una renovación en los tres capítulos de la declaración original, incluido el capítulo económico. Pero los cuatro proyectos contemplados y los recursos que se quieren movilizar son un pequeño riachuelo en una zona de aridez creciente donde otros afluentes ajenos a la Unión Europea han incrementado sus flujos e importancia.

Lo que parece menos claro es que la iniciativa acabe ya siendo un instrumento de la aproximación de la Unión Europea a la seguridad y defensa del Mediterráneo, independientemente del recurso a las geometrías variables (un mecanismo bastante socorrido ante problemas sin salida). La Unión, en geometría variable, dadas las dificultades para definir un espacio bien estructurado y fijo dependiendo de los diversos asuntos comunes a afrontar, da la impresión de haber tirado la toalla, dejando las cuestiones de defensa euro-mediterráneas —asunto no menor de la Unión, sobre todo tras el tratado de Lisboa— al diálogo mediterráneo de la OTAN. Alguien lo tendrá que explicar. Salvo que estas cuestiones se dejen para el diálogo 5+5 —con una aproximación claramente distinta— cuyas potencialidades están también por ver.

Un artículo de Komil Kalanov y Antonio Alonso nos introduce en el papel del Islam en Asia Central y su limitado papel en la política. Y el artículo del profesor Andrew N. D. Yang sirve para encuadrar el cambio político que se está viviendo en Taiwan. La pérdida en una década de buena parte de las ventajas comparativas que poseía Taiwan desde el punto de vista militar con respecto a la República Popular China serán imposibles de recomponer con la nueva política que el presidente Ma tratará de promover con respecto a la República Popular China. Es un camino interesante, pero de notable dificultad, dado que los procesos de acercamiento pueden dar lugar a dinámicas no deseadas por una u otra parte e incluso por las dos.





La revista se cierra con una reseña del discurso de Benedicto XVI en las Naciones Unidas sobre la responsabilidad de proteger y el papel de las Naciones Unidas.

Quede nuestro agradecimiento a todos los autores y a los comités, científico y de redacción, por su colaboración.





## Y PUTIN ENCONTRÓ EL CAMINO. INSTITUCIONES Y RÉGIMEN POLÍTICO EN LA RUSIA DEL SIGLO XXI

**Jesús de Andrés**<sup>1</sup>

*Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)*

**Rubén Ruiz**<sup>2</sup>

*Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)*

### Resumen:

En el artículo se examinan cuatro elementos clave en la institucionalización del sistema político ruso (ejecutivo, legislativo, sistema de partidos, y la influencia informal de grupos de élites) durante los dos mandatos presidenciales de Vladimir Putin que, a su vez, nos van a permitir contribuir a un controvertido debate en los últimos años: el cambio o continuidad en la naturaleza del régimen político ruso. La hipótesis defendida señala que Putin ha conseguido consolidar y estabilizar un proyecto político que no alcanzó a materializar Yeltsin, a pesar de haber sido diseñado en la Constitución de 1993. En consecuencia, la posición de los autores sobre si el periodo de Putin ha significado un cambio de rumbo en la democratización de Rusia o, por el contrario, se ha producido la consolidación de lo que ya era un régimen político híbrido, se decanta hacia esta última opción.

**Palabras clave:** Rusia; sistema político; régimen híbrido; centralización del poder; informalidad institucional; contexto de sucesión.

**Title in English:** “And Putin Found the Way: Institutions and Political Regime in 21<sup>st</sup> Century Russia”

### Abstract:

*In the article four main elements in the institutionalization of the Russian political system are analyzed (executive, legislative, party system and the informal influence of elite groups) during Vladimir Putin's two presidential terms. This analysis will allow us to contribute to a controversial debate: Under Putin's rule has there been more change or more continuity in the nature of the Russian political regime? The hypothesis supported that Putin has achieved to consolidate and to stabilize a political project that Yeltsin failed to materialize, which was designed in the Russian Constitution of 1993. As a consequence, the authors's position is that Putin's period has not meant a change in direction of Russia's democratization, but the consolidation of a hybrid political regime has been produced.*

**Keywords:** Russian Federation; political system; hybrid regime; centralization of power; institutional informality; succession context.

Copyright © UNISCI, 2008.

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

<sup>1</sup> Jesús de Andrés Sanz es Profesor Titular de Ciencia Política en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

*Dirección:* Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UNED, C/ Obispo Trejo, s/n, 28040 Madrid, España. *E-mail:* [jandres@poli.uned.es](mailto:jandres@poli.uned.es).

<sup>2</sup> Rubén Ruiz Ramos es becario de investigación en la UNED.

*Dirección:* Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UNED, C/ Obispo Trejo, s/n, 28040 Madrid, España. *E-mail:* [ruben.ruiz@bec.uned.es](mailto:ruben.ruiz@bec.uned.es). *Página web:* [www.eurasianet.es](http://www.eurasianet.es).



## Introducción

La victoria de Dmitriy Medvedev en las elecciones presidenciales del pasado nueve de marzo, con más del setenta por ciento de los votos, abre una nueva etapa en la política rusa postsoviética, la tercera, tras los mandatos de Borís Yeltsin y Vladímir Putin. A pesar de que casi todos los analistas coinciden en que Medvedev se limitará a continuar la obra de Putin, quien desde su nuevo puesto como Primer Ministro seguirá teniendo el control de la nave gubernamental, el carácter presidencialista del sistema político ruso, con el alto componente personalista que de ello se deriva, dificulta maniobras de este tipo a largo plazo. Por ello, y a la luz de los últimos movimientos, una modificación del sistema de gobierno que permita un equilibrio del tándem Medvedev-Putin puede ver la luz. En cualquier caso, más allá de cualquier ejercicio de prognosis, parece el momento adecuado para analizar qué ha supuesto el período presidencial de Putin, hacer un balance de sus políticas y de su gobierno y, en su caso, aventurar sus perspectivas de futuro.

El período de Yeltsín (1991-1999), mucho más convulso y problemático que el de su sucesor, estuvo protagonizado por la disolución de la Unión Soviética, la articulación del nuevo sistema político y económico, la lucha por el poder y la propia consolidación de su cargo al frente del país. Yeltsin, quien destacó como político de oposición en los estertores de la URSS, demostró sus carencias como gobernante y tan sólo gracias a las necesidades del entramado político y financiero creado a su alrededor consiguió la reelección en 1996. El resultado de su gestión, tanto en lo político como en lo económico, difícilmente puede considerarse positivo, a menos que se reduzcan sus ocho años de presidencia a una valoración interesada que de la implosión soviética y de la transición al capitalismo, sin más matices, pueda hacerse. Sus políticas erráticas, su mala imagen, sus problemas de salud, la crisis económica y la ausencia de un programa de gobierno, acabaron minando la popularidad ganada mientras hizo oposición a Gorbachov.

En cuanto a Putin, desde su llegada al poder en 1999 los análisis sobre el régimen político ruso han estado frecuentemente estructurados en torno a dos conceptos que, en su versión original, han contado con la aprobación del Presidente Putin: el de *Democracia dirigida* y el de *Vertical de poder*; sin embargo, ambos conceptos se han interpretado a su vez como la exhibición negro sobre blanco de una *tercera vía* residente en un lugar intermedio entre el autoritarismo y la democracia liberal: el *Régimen híbrido*<sup>3</sup>. Si la *Democracia dirigida*<sup>4</sup> mostraba la tensión entre el desarrollo en los hechos de la política rusa y un marco constitucional acorde a los requerimientos formales del Estado de Derecho y la democracia liberal, la *Vertical de poder*<sup>5</sup> enfatizaba, por su parte, la recuperación de un modelo de

<sup>3</sup> El concepto de *Régimen híbrido* hace referencia a la combinación de elementos de la democracia liberal y del autoritarismo. Diamond, L.: "Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes", *Journal of Democracy*, nº 13 (2002), pp. 21-35. Multitud de conceptos pretenden dar matices distintos a la idea original del régimen híbrido y por lo general todos ellos tienen el caso ruso como paradigma. El concepto de *democracia no liberal*, en Yanovski, A., Zhavoronkov, S. y Zatkovecky, I.: "Demokratia kak sredstvo tushenija pozhara", en *Obshchestvennye nauki i sovremennost*, nº 2 (2007), pp. 47-58.

<sup>4</sup> *Democracia dirigida* refiere a un régimen pluralista y multipartista electoral que contaría con la vigilia paternalista de la institución presidencial. Una democracia dirigida tolera los derechos políticos y una oposición política organizada. Sin embargo, los aparatos coercitivos del Estado no dudan en violar la ley ni las normas democráticas admitidas para asegurarse su dominio. A primera vista, la diferencia cualitativa entre la dictadura y la *Democracia dirigida* podría parecer insignificante. Sin embargo, las *revoluciones de colores* en Georgia, Ucrania y Kirguizistán lo fueron contra *Democracias dirigidas* que no se podrían haber producido bajo una dictadura convencional.

<sup>5</sup> Este concepto fue inicialmente descrito para devolver la administración de las regiones bajo la cadena de mando presidencial por el propio Yevguenni Primakov; por *vertical de poder* se define una estructura piramidal



gobernanza, tradicional en Rusia, eminentemente jerárquico y refractario a la influencia externa y a aceptar la competencia de alternativas políticas. Ambos conceptos introdujeron una realidad incontestable al final del periodo Putin: la hegemonía del ejecutivo sobre el resto de instituciones y actores políticos y sociales. El régimen consolidado en estos años, sin embargo, no sólo ha dependido de los poderes constitucionales que posee la Presidencia para ejercer esa primacía institucional. Ni antes Boris Yeltsin, ni después de él, Vladimir Putin, con su apelación a la *dictadura de la ley*<sup>6</sup>, han conseguido mantener el marco institucional impermeable a prácticas informales particularistas que contrastan con los principios y prerrogativas imparciales y universales de un Estado constitucional.

En las páginas que siguen se examinarán cuatro instituciones clave del sistema político ruso (ejecutivo, legislativo, sistema de partidos, y la influencia informal de grupos de elites o presión) durante los dos mandatos presidenciales de Vladimir Putin que, a su vez, nos van a permitir contribuir a un debate que ha provocado gran controversia en los últimos años: el cambio o continuidad en la naturaleza del régimen político ruso.

Como hipótesis de partida se defenderá la idea de que Putin ha conseguido consolidar un proyecto político que no alcanzó a materializar Yeltsin, a pesar de haber sido diseñado en la Constitución de 1993: un traje institucional de corte presidencialista que, a diferencia de Yeltsin, Putin sí ha sabido vestir. Las debilidades del régimen *yeltsiniano*, informalmente preso por la oligárquica emergente, le impidieron vertebrar un plan sólido que definiera las relaciones entre las distintas instituciones de la política rusa, dentro y fuera del Estado. El hecho que ha conducido a muchos observadores a identificar un cambio de rumbo en el curso de la política rusa y de su *democratización* ha sido el contraste entre el anquilosamiento de Yeltsin en su segundo mandato y la enérgica voluntad de gobernar que ha caracterizado a Putin. Es necesario, además, señalar e identificar el esfuerzo centralizador que Putin ha abordado en el cargo, sin duda uno de los más constantes, aun sin olvidar que el recelo a las lógicas federales figuraba ya en el proyecto de Yeltsin. En cualquier caso, la posición defendida en el debate sobre si el periodo de Putin ha significado un cambio de rumbo en la democratización de Rusia o, por el contrario, se ha producido la consolidación de lo que ya era un régimen político híbrido, se decanta hacia esta última opción.

## **1. La Rusia de Yeltsin, base del proyecto político de Putin**

Las diferencias en capacidad e intensidad que se observan entre los mandatos de Yeltsin y Putin marcan la distancia de sus resultados, por encima de diferencias sustanciales de sus proyectos. Ni el grado de compromiso por avanzar hacia la consolidación democrática, ni los documentos legales elaborados en cada periodo: la principal distinción ha residido en la voluntad de Putin de aprovechar cada uno de sus poderes constitucionales pasando, si era necesario, por encima del resto de actores políticos. En cuanto a los resultados, Putin ha

---

no inflexible, cuya cúspide es la Administración Presidencial, a través de la cual desarrollar un desequilibrio en las relaciones de poder sobre el resto de instituciones y organizaciones que componen la vida política con el propósito bien de controlarlas y asegurar su lealtad, bien de limitar su acción. Una interpretación del mismo, en Shlapentokh, V.: "Hobbes and Locke at Odds in Putin's Russia", *Europe-Asia Studies*, vol. 55, nº 7 (2003), pp. 981-1008.

<sup>6</sup> El concepto de *dictadura de la ley* fue utilizado por Putin en sus discursos en la primera campaña electoral. Véase "Carta abierta de Vladimir Putin a los votantes rusos", 25 de febrero de 2000, en <http://putin2000.ru/07/05.html>. Sobre el concepto, Khan, J.: "Russia's 'Dictatorship of Law' and the European Court of Human Rights", *Review of Central and East European Law*, nº 1 (2004), pp. 1-14.



logrado dominar las relaciones entre los distintos poderes e instituciones diseñadas por el equipo de Yeltsin en la Constitución Rusa de 1993. Por su parte, Yeltsin fracasó en su intento de controlar dichos poderes e instituciones, perdiendo progresivamente la iniciativa política, el control sobre el proceso de toma de decisiones y, por último, la implementación de la legislación federal en las regiones. No obstante, los elementos sobre los que puede vislumbrarse la continuidad existente entre ambos proyectos son muchos:

- a) Personificación del poder y marginación de la participación política de la sociedad civil como pilar del estilo de gobernanza. Yeltsin recuperó el tradicional estilo de gobernanza ruso basado en la personificación del poder, alejándose de la posibilidad de compartir el prestigio ganado tras la derrota del golpe de agosto de 1991. Al contrario, prefirió rodearse de su camarilla de Sverdlovsk y avivar su papel de líder carismático a compartir y transferir la legitimidad democrática acumulada en una formación como Rusia Democrática (*Demokraticeskaya Rossiya*). Además, el papel de las instituciones y los procedimientos legales fue debilitado por una interpretación personalista, y en cierto modo paternalista, del cargo<sup>7</sup>. A su preferencia por situarse por encima de los partidos es necesario sumar la marginalidad en que sumió al asociacionismo y sociedad civil rusa<sup>8</sup>.
- b) Presidencialismo sin controles y hegemónico en sus relaciones con el poder judicial y legislativo. Tras los acontecimientos de octubre de 1993<sup>9</sup>, Yeltsin sacó adelante una Constitución con un sistema de gobierno formalmente semipresidencialista pero que confiere a la Presidencia la capacidad efectiva de gobernar en solitario<sup>10</sup>. Se trata de una presidencia hegemónica libre de controles debido a: el dominio de la formación y control del gobierno desplazando al Parlamento de un rol efectivo en ambas tareas; la acumulación de amplias competencias legislativas del Presidente como el poder de veto y la capacidad de legislar por decreto; y la prerrogativa sin restricciones que tiene la presidencia para cesar al gobierno y disolver la Duma Estatal. A lo que se añade la acumulación de poderes, capacidades y competencias no recogidas en documento legal alguno que acumuló la Administración Presidencial durante los gobiernos de Yeltsin, llegando a neutralizar en muchas ocasiones las competencias informales de sus secretarías a las formales del gabinete ministerial.

<sup>7</sup> Breslauer, G.W.: "Personalism Versus Proceduralism, Boris Yeltsin and the Institutional Fragility of the Russian System", en Bonnell, V. y Breslauer, G. W. (eds.) (2001): *Russia in the New Century: Stability or Disorder?*, Boulder, Westview Press.

<sup>8</sup> Como ejemplo valga el caso del movimiento sindical, en el que marginó a los llamados sindicatos alternativos, aliados de Yeltsin durante las huelgas mineras que coadyuvaron a desestabilizar al gobierno de Gorbachov. Además amenazó con la ilegalización de la central sindical heredera del sindicato soviético, sometiendo la independencia de acción de la que a la postre ha sido la principal organización en membresía, no sólo del sindicalismo, sino del conjunto de la sociedad civil rusa: la Federación de Sindicatos Independientes de Rusia (FNPR).

<sup>9</sup> La Constitución Rusa de diciembre de 1993 fue aprobada tras el autogolpe liderado por Boris Yeltsin, que fue culminado por el bombardeo y toma del edificio del Parlamento. La coincidencia en la misma fecha del referéndum y de las elecciones parlamentarias a las que la Constitución debería dar lugar, además de ser un disparate jurídico, aclaró cuál era el único resultado que Yeltsin parecía dispuesto a aceptar. Sobre el mismo, De Andrés, J.: "La disolución del Parlamento de septiembre de 1993 ¿un autogolpe en la transición rusa?", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 41-42 (2003), pp. 7-23.

<sup>10</sup> Una versión modificada del *Índice Shugart/Carey* para comparar los poderes presidenciales da como resultado una puntuación de trece para la presidencia en Francia, diecisiete para el caso de la República de Weimar, y veintiséis para el Presidente de Rusia. En: Shugart, Matthew Soberg y Carey, John M. (1992): *Presidents and Assemblies*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 150-155.



- c) Papel secundario del legislativo. La primera consecuencia lógica de la concentración del poder en la Presidencia fue la creación de una Duma con escasas posibilidades de control efectivo sobre el ejecutivo, reducidas capacidades de iniciativa y aprobación legislativa, y destinada, a causa de ello, a servir principalmente como centro de discusión. Yeltsin, amparado en la Constitución, ignoró la Duma al no contar con gran representación en su interior. Sin duda, prueba de lo que puede valorarse como cierto desprecio es que Yeltsin visitó por primera vez el edificio de la Duma en diciembre de 1997<sup>11</sup>.
- d) Empeño en mantener un sistema de partidos débil. La escasez de poder de la Duma y la marginación de los partidos en el resto de instituciones políticas (presidencia y Administración Presidencial, Gobierno y gabinete ministerial, Consejo de la Federación) tuvo como consecuencia lógica la generación de un sistema de partidos muy débil. Yeltsin no mostró voluntad alguna de fortalecer a los partidos. Al contrario, prefirió permanecer por encima de ellos, gobernando por decreto sin preocuparse de alcanzar acuerdos. En una continua lucha contra el Parlamento, sin poder ligarse a una mayoría, logró neutralizar las victorias electorales del PCFR (Partido Comunista de la Federación Rusa). Incluso cuando el PCFR se recondujo tras la derrota en las presidenciales de 1996 hacia posiciones colaboracionistas, la Administración Presidencial mantuvo una estrategia de imposición y conflicto con la Duma dominada por los comunistas. Una cuestión distinta es si Yeltsin no intentó conseguir en la Duma una mayoría favorable que hiciera menos traumáticas sus relaciones con la institución. Mucho se ha hablado de los esfuerzos en los últimos por parte del Kremlin por crear un bipartidismo del poder a través de Rusia Unida (*Edinaya Rossiya*) y la formación nacida en 2006, Rusia Justa (*Spravedlivaya Rossiya*). Sin embargo, tal proyecto fue inicialmente ideado por el entorno de Yeltsin en las elecciones a la Duma de 1995, cuando el Kremlin promovió dos partidos favorables a la presidencia de corte conservador uno, Nuestra Casa es Rusia, liderado por Viktor Chernomyrdin; y socialdemócrata el otro, Opción de Rusia, encabezado por el entonces portavoz de la Duma Ivan Rybkin<sup>12</sup>. Una estrategia de bipartidismo que ofrecía al Kremlin dos oportunidades para ganar en el voto proporcional por listas de partidos, y que sin embargo fracasó.
- e) Intervención en los procesos electorales. La falta de garantías en los procesos electorales no es un fenómeno reciente. A diferencia de Putin, el presidente Yeltsin se vio obligado a participar en disputadas y enérgicas campañas electorales —en el caso de las presidenciales de 1996 el ritmo de la campaña le costó dos infartos de corazón— que originaron distintas estrategias de intervención en el proceso electoral. Presiones de los servicios de seguridad, financiación ilícita de la campaña, apoyo de medios estatales y privados, manipulación electoral en el conteo y agregación de los votos... son algunas de las denuncias recibidas en cada elección, parlamentaria o presidencial, incluso cuando la disputa era inexistente.
- f) Reclutamiento de elites basado en relaciones patrón-cliente e incapacidad para fortalecer al Estado ante intereses particularistas. Yeltsin utilizó el mismo sistema de reclutamiento

<sup>11</sup> Mangott, G.: “Russia – The Emergence of a (mis-) Managed Democracy”, en Heinteregger, G. y Heinrich, H. (eds.) (2004): *Russia: Continuity and Change*, Nueva York, Springer Wien.

<sup>12</sup> Nuestra Casa es Rusia quedó en tercer lugar con un diez por ciento de los votos y el grupo de Rybkin no obtuvo ningún diputado con un uno con uno por ciento. Junto con los diputados escogidos en distritos uninominales las dos formaciones en común alcanzaron cincuenta y ocho de cuatrocientos cincuenta diputados posibles. Al respecto, sobre el intento de creación de un sistema de partidos “domesticado”, De Andrés, J.: “Elecciones y partidos políticos en la Federación Rusa”, *Utopías*, nº 169 (1996), pp. 169-179.



de las elites políticas que posteriormente desarrolló Putin: rodearse de sus hombres de confianza. Ambos los encontraron en el lugar donde más tiempo habían desempeñado cargos, Sverdlovsk y Leningrado-San Petersburgo respectivamente. Incluso la incorporación en masa de elementos del ejército y de los servicios de seguridad a la élite política rusa se inició ya en la época de Yeltsin, con un aumento significativo durante el segundo mandato. Como ejemplo, tres de los últimos cuatro primeros ministros de Yeltsin tenían ese pasado en común: Primakov, Stepashin y Putin. También es importante reseñar que Yeltsin dejó a las principales instituciones del Estado a merced de las influencias particulares. Su relevancia se hizo patente a mediados de los años noventa cuando la debilidad de la autonomía del Estado respecto a estos grupos se reveló más que limitada, debilitándose a su vez la capacidad de aquel para adoptar políticas de interés público. Así, Boris Berezovsky, Boris Gusinski, Mijaíl Jodorkovsky y otra decena de oligarcas pasaron a controlar cada decisión tomada por la Administración Presidencial. La hija de Yeltsin, Tatyana Dyachenko, era la coordinadora del grupo. Una situación grave ya que las consecuencias derivadas de la *captura* de un Estado por intereses particularistas son tan graves como difíciles de revertir, así como lo son las condiciones que la hacen posible<sup>13</sup>.

Como se ha adelantado, el principal elemento que diferenciaría la trayectoria de Yeltsin y Putin es la relación entre el centro y las regiones. Las buenas relaciones entre Yeltsin y los gobernadores -debido a la lealtad de éstos en la lucha por el poder con el Soviet Supremo y la Duma del Estado- permitieron que la Constitución Rusa dejara la forma de sus relaciones muy abierta. Esta vaguedad, lejos de sentar las bases que una lógica federalista requiere, condujo a Yeltsin a superar cada conflicto por medio de acuerdos en su mayoría bilaterales que, poco a poco, fortalecieron la capacidad de independencia de gobierno de las regiones, debilitando la ejecución de cualquier tipo de legislación u orden federal<sup>14</sup>. Una vez más, Yeltsin se dejó llevar por su proclividad a cultivar vínculos y lealtades personales a expensas de las instituciones formales, y los procedimientos burocráticos estimularon el fortalecimiento de los canales informales y de las relaciones personalizadas entre patrones y clientes<sup>15</sup>. Las consecuencias más directas fueron la incapacidad del Estado federal para cobrar impuestos a las autoridades regionales y el desconocimiento de la legislación federal en las regiones. En 2001 el setenta por ciento de la legislación regional era ajena a la federal, mientras que el treinta y cuatro la contradecía abiertamente<sup>16</sup>. Sin haber roto de manera clara la lógica patrimonialista<sup>17</sup>, y lejos de dotar de contenido a la lógica federalista que supuestamente habría de tener el Estado ruso, como se explica más adelante, las reformas de Putin sobre la administración territorial del Estado supusieron un cambio de dirección.

<sup>13</sup> Evans, Peter B., Rueschmeyer, Dietrich and Skocpol, Theda (eds.) (1985): *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press.

<sup>14</sup> Nichols, T. M. (2003): "Presidentialism and Democracy in Russia, the first ten years", *Problems of Post-Communism*, vol. 50, nº 5, pp. 37-47.

<sup>15</sup> Blakkisrud, H.: "The rise and fall of the Russian governor: institutional design vs patron/client relationships", en Steen, A. y Gelman, V. (eds.) (2003): *Elites and Democratic Development in Russia*, Londres, Routledge, p. 83.

<sup>16</sup> Hyde, M.: "Putin's federal reforms and their implications for presidential power in Russia", *Europe-Asia Studies*, vol. 53, nº 5 (2001), p. 731.

<sup>17</sup> Stoner-Weiss, K.: "Russia: Authoritarianism without Authority", *Journal of Democracy*, vol. 17, nº 1 (2006), p. 104.





### 1.1. ¿Freno a la consolidación democrática o consolidación de un régimen híbrido?

Difícilmente se puede considerar que la consolidación de la democracia en Rusia figuró entre las prioridades de la agenda política de Yeltsin una vez que obtuvo el poder<sup>18</sup>. En lo político estuvo más preocupado por retener el poder, mientras que en el campo de las reformas su objetivo fue asegurar que el regreso a una economía planificada de tipo soviético fuera inviable. Por otra parte, sin pretender examinar todos los elementos que influyen o definen la consolidación democrática de un Estado, dos características de los regímenes con vocación autoritaria se asentaron ya en la Federación Rusa bajo la presidencia de Yeltsin: la búsqueda del poder para tener certidumbre en los resultados del proceso político y la propensión a la incertidumbre institucional<sup>19</sup>. El equilibrio entre la incertidumbre de los resultados y la certidumbre de las normas presente en un determinado régimen político es un buen indicador de cuál es su nivel de consolidación bien hacia la democracia liberal —o poliarquía—, bien hacia un régimen híbrido, o incluso hacia formas más crudas de semiautoritarismo.

Yeltsin y Putin desplegaron un mismo estilo de gobernanza caracterizado por las relaciones jerárquicas, verticales, que queda de manifiesto en la transferencia del poder por *designación*. Pero mientras el alcance de la incertidumbre en las normas ha permanecido en líneas generales invariable, la capacidad de la presidencia bajo Putin de asegurarse la certidumbre del proceso político ha sido mucho mayor.

En cuanto a la mayor certidumbre de los resultados se debe a dos elementos: por un lado la incontestable popularidad de Putin, y por otro lado, los mecanismos de la vertical de poder dirigidos a absorber todos los centros de poder e influencia política dentro y fuera de las instituciones del Estado. Entre otras consecuencias, la búsqueda de la certidumbre ha conllevado el destierro de la competición como característica del régimen diseñado por Putin<sup>20</sup>. Sólo es necesario comparar los distintos contextos de sucesión en los que se han visto envueltos el propio Putin y, recientemente, Dmitriy Medvedev. En 1999-2000 fueron necesarios no pocos golpes de efecto para elevar las posibilidades de victoria en las presidenciales de 2000. En contraste, en 2008 no ha habido incertidumbre: el sucesor iba a ser quien Putin designará; difícil encontrar, al mismo tiempo, mejor ejemplo de la incertidumbre

<sup>18</sup> Si hubiera tenido como una preocupación prioritaria la consolidación democrática, Yeltsin, tras el golpe de 1991, debería haber intentado tres tareas: convocar elecciones para elegir un Parlamento constituyente; confiar en Rusia Democrática (*Demokraticeskaya Rossiya*) como partido en el que integrar su figura, y elaborar una nueva constitución democrática discutida y aprobada en el nuevo Parlamento.

<sup>19</sup> En la *democracia liberal*, según Przeworski, la correspondencia con la ley y las prácticas cotidianas hacen la conducta del gobernante predecible. Por el contrario “bajo una dictadura los resultados son impredecibles: solo lo pueden predecir quien conozca la voluntad del dictador acerca del equilibrio entre fuerzas de las facciones en conflicto”. Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 47. Para el caso ruso la incertidumbre institucional ha sido destacada por Bunce (2004) y Shevtsova (2003). Bunce, V.: “Comparative Democratization: Lessons from Russia and the Postcommunist World”, en McFaul, M. y Stoner-Weiss, K. (eds.) (2004): *After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transitions*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 212; Shevtsova, L. (2003): *Putin’s Russia*, Moscú, Carnegie Endowment for International Peace.

<sup>20</sup> Un rasgo de la democracia liberal que desagrada especialmente a Putin desde que organizara la campaña de San Petersburgo de Nuestra Casa es Rusia, y un año más tarde codirigiera la campaña de reelección de Sobchak en la alcaldía de la ciudad. Las dos fueron un fracaso y, tras ser derrotado Sobchak, Putin se quedó sin trabajo. Según las memorias de Yeltsin, cuando le propuso a Putin ser el siguiente Presidente, éste le contestó: “No me gustan las campañas electorales en absoluto”. Yeltsin, B. (2000): *Prezidentskiy marafon*, Moscú, AST, p. 356. De ahí que Putin una vez en el poder, no tardará en poner bajo control directo o indirecto a los medios de comunicación, un “sistema que el propio Putin llamaba *Vertical de Poder*”. Baker, P. y Glasser, S. (2005): *Kremlin Rising: Vladimir Putin’s Russia and the End of Revolution*, Nueva York, A Lisa Drew Book, pp. 83-84.



e informalidad en el ascenso al cargo de Dmitriy Medvedev. La incertidumbre institucional ha desvirtuado por completo el proceso electoral por el que los ciudadanos escogen a su máximo mandatario, desplazando en los hechos esa capacidad a los despachos de unos pocos individuos que compiten entre sí por el favor de un patrón común.

En el contexto de Putin, la principal lucha política fue entre candidatos, al tiempo que, Putin, una vez designado candidato, recibió todo el apoyo de los grupos de presión más influyentes sobre la élite dirigente, especialmente de la *Familia yeltsiniana*<sup>21</sup>. Yeltsin facilitó así el acceso de un hombre *suvo* al poder que garantizará posteriormente su inmunidad. Por el contrario, Medvedev no ha encontrado contienda electoral alguna, pero su contexto ha estado caracterizado por una lucha feroz entre los diferentes grupos que han accedido a posiciones de influencia claves bajo el paraguas de Putin.

En la elección de Putin primó la improvisación —la designación de un desconocido Putin como Primer Ministro con la creación de *Unidad* tres meses antes de las elecciones parlamentarias<sup>22</sup>, y su paso a Presidente en funciones y candidato oficialista— y la aparición de acontecimientos efectistas, capaces por sí solos de cambiar el signo del votante —los más de doscientos muertos que causaron las bombas atribuidas a los chechenos, la segunda guerra chechena<sup>23</sup>—. Todo ello aderezado por una fuerte campaña de su persona que encubrió la ausencia programática<sup>24</sup>.

Sin embargo, la sucesión de Medvedev ha ofrecido un panorama radicalmente distinto: ninguna improvisación, *aggiornamento* de la actualidad política, y distanciamiento del candidato del proceso electoral. En contraste con el contexto de sucesión de Putin, el absoluto dominio del partido del poder, Rusia Unida, ha sido producto de una exitosa estrategia a medio y largo plazo. El nombre de Medvedev estaba en todas las quinielas para ser el sucesor de Putin desde que éste lo nombrará Vicepresidente en 2006, pero el interés del semestre preelectoral ha sido copado por el futuro de Putin. Mientras, Medvedev se mostraba distante a la campaña, excluyendo toda participación en ella (ni mítines, ni participación en los debates televisivos), y continuando con las obligaciones de su cargo.

<sup>21</sup> Kryshstanovskaya, Olga y White, Stephen: "Putin's militocracy", *Post-Soviet Affairs* 19:4 (October-December 2003), p. 291.

<sup>22</sup> La creación de *Unidad* fue una operación para apoyar al Primer Ministro a la vez que debilitar a *Patria Toda Rusia*. Con su principal eslogan, "Apoyamos a Putin", lograron un veintitrés por ciento de los votos, lo que fue interpretado como una victoria aún quedando tras el PCFR.

<sup>23</sup> En el momento álgido de las acciones militares en Daguestán, Yeltsin destituyó al Primer Ministro Stepashin y lo reemplazó por Putin. En septiembre unas bombas volaron por los aires varios bloques de viviendas en Moscú y Volgodonsk. Los más de doscientos muertos conmocionaron al país. Tras aquello "Rusia era un país diferente, en el que casi nadie se atrevía a hablar de una solución pacífica y política a la crisis de Chechenia". Kovalev, S. (2000): "La Rusia de Vladimir Putin", *Política Exterior*, nº 74 (marzo-abril 2000), p. 47.

<sup>24</sup> Las inversiones discursivas para elevar la figura de Putin no se restringieron a los medios de comunicación; medios de difusión educativa y cultural también se han visto afectados. Entre otros ejemplos (levantamiento de memoriales a su paso, renombrando calles y escuelas con su nombre, o una avalancha de merchandising de objetos con su rostro y nombre); a continuación se muestran dos significativos. Primero, un texto extraído de un libro de texto escolar financiado por *Unidad* meses después de la elección de Putin como Presidente. "Entonces él hizo muchos amigos —toda Rusia entera— y ellos le eligieron a él Presidente. Ahora todo el mundo dice: ¡Rusia, Putin, Unidad!". En segundo lugar una canción pop titulada *Yo quiero un hombre como Putin* se hizo popular al poco de llegar Putin a la presidencia, su estribillo decía así: "Y ahora quiero un hombre como Putin. Un hombre como Putin, lleno de energía. Un hombre como Putin, quien no beba. Un hombre como Putin, quien no me haga daño. Un hombre como Putin, quien no me deje". Ambos ejemplos citados en Baker y Glasser, *op. cit.*



Sin duda, para comprender adecuadamente el funcionamiento del régimen político ruso y la lógica de sus dinámicas es necesario no sólo examinar sus instituciones formales reguladas constitucionalmente sino también el conjunto de relaciones de poder establecidas en el interior del sistema político. Con tal fin, a continuación, se examinarán la evolución del ejecutivo ruso, los efectos de los proyectos de *democracia dirigida y vertical de poder* sobre el legislativo y la construcción del sistema de partidos. Igualmente, se analizará la lógica institucional informal presente entre la elite política rusa, examinando la configuración de las bases y grupos de poder llevada a cabo con Putin en la presidencia. Por último, se abordarán las perspectivas de evolución del sistema político ruso tras el establecimiento del tándem Medvedev-Putin en la cúpula de la estructura del poder.

## 2. Instituciones y régimen político en el primer mandato de Putin (2000-2004)

### 2.1. El poder Ejecutivo, la “Dictadura de la ley” y el restablecimiento del orden

En los términos planteados por Putin, el predominio de la ley no se refiere tanto a una versión radical del Estado de Derecho, sino al imperio del ejecutivo y su principal institución, la presidencia, que siguiendo a la Constitución de 1993, es decir, conforme a la *ley suprema*, tiene más poderes que cualquier presidente en un sistema presidencialista. El orden fue señalado, al comenzar el primer mandato de Putin, como la principal responsabilidad del Estado, por encima, si así era necesario, de las libertades y derechos civiles y políticos que dotan de contenido al Estado de Derecho, lo cual no dejaba de ser contradictorio ya que el orden no es sólo un marco que haga predecible la vida diaria sino que también compete al nivel de arbitrariedad, independencia e igualdad ante la ley así como a la corrupción que puede generarse en un Estado, en sus instituciones y en sus gobernantes. A favor de Putin se puede alegar que el legado de Yeltsin en el respeto a la ley no era el más deseable<sup>25</sup>. En cualquier caso, con el énfasis en la dictadura de la ley y el restablecimiento del orden se quiso transmitir que los tiempos de debilidad del Estado habían pasado, siendo traducido este mensaje en dos objetivos concreto: la centralización del poder y la liberalización del ejecutivo de la influencia particularista de la oligarquía yeltsiniana.

#### **A) Centralización del poder**

El primer y más decisivo movimiento de Putin hacia lo que él mismo denominó *cadena vertical de mando*, es decir, hacia la centralización del poder, se da el 13 de mayo de 2000 con la creación por el Decreto Presidencial nº 849 de siete distritos federales encabezados por Representantes Plenipotenciarios del Presidente (RP)<sup>26</sup>. Los límites territoriales de los distritos corresponden con los de los siete distritos de mando militares del Ministerio del

<sup>25</sup> Un informe sobre la predictibilidad y conformidad con la ley de su gobierno del Banco Mundial de 1997 situaba a Rusia por debajo de países sub-saharianos, latinoamericanos, de Oriente Medio y del sureste asiático. Citado en Rose, R. y Munro, N. (2002): *Elections without order: Russia's challenge to Vladimir Putin*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 41.

<sup>26</sup> No obstante, Yeltsin había intentado institucionalizar un tipo de relación similar a la finalmente conseguida ya en 1991, pero el contexto no era el más adecuado. Mangott, *op. cit.*, p. 67.



Interior<sup>27</sup>. Inicialmente cinco de los siete RP —popularmente conocidos como *supergobernadores*— tenían un pasado, bien ligado al ejército, bien a los servicios de inteligencia, entre los cuales destacaban Cherkesov y Ledbed. Sergey Kiriyenko, fugaz Primer Ministro de Yeltsin también estaba entre los elegidos. El diseño de los distritos, como era lógico, se ha guardado mucho de reproducir diferencias étnicas, diluyendo las distinciones histórico-territoriales en un trazado originalmente pensado para la estrategia militar.

Los RP son miembros de pleno derecho del Consejo de Seguridad e informan directamente al jefe de la Administración Presidencial. Cuentan con un alto presupuesto para conformar su equipo si bien sus poderes no están claramente definidos, permitiéndose sobrepasar las competencias estipuladas por la administración jerárquica constitucional<sup>28</sup>. Además, Putin, indujo a la Duma a aprobar una ley que permite a los RP cesar gobernadores regionales electos si un tribunal declara que ellos han violado una ley federal más de una vez, también los gobernadores pueden hacer lo propio con los alcaldes de su región<sup>29</sup>.

Una de las principales tareas de los RP fue crear un *espacio legal unificado* a través de la armonización legal entre la legislación federal y regional, esta misión se consideró tan relevante que una vez concluida el rango del cargo disminuyó significativamente<sup>30</sup>. Otras actividades desarrolladas son la coordinación de los órganos federales de las regiones del distrito, y observar la recaudación de impuestos, así como las transferencias del Estado a las regiones. La cuestión impositiva es particularmente importante por que en mitad del 2000, cuando Putin aprobó la reforma de los impuestos dirigida a cerrar la fuga de capitales y animar a los inversores con el impuesto único sobre la renta del trece por ciento, la acompañó con el traslado de impuestos recaudados por los gobernadores locales al tesoro general.

No obstante, existen dudas de cuales han sido los resultados obtenidos, si estos permiten hablar de un centro federal capaz de hacer cumplir su autoridad en el conjunto de las regiones, o si se ha cursado únicamente la neutralización de la tendencia centrífuga y desafiante al centro en que se hallaba la Federación en 1999<sup>31</sup>. Además, a pesar de algunos alcances, Rusia continúa sin desarrollar una administración estatal bien articulada, basada en normas aplicables. La administración rusa, como la política rusa, permanece en manos de los hombres, no de las leyes, por lo tanto desafía el ejercicio incluso de un poder ejecutivo altamente centralizado. Su funcionamiento es más retórico que real, pero a cambio de un centro que no se inmiscuye en el gobierno regional Putin obtiene lealtad a su persona y al Estado ruso, objetivo principal de Putin al entrar en la presidencia. Es decir, el control no es tanto sobre lo que se hace en cada rincón de Rusia, sino sobre lo que no se hace. Todo parece indicar que en esta primera fase Putin buscó asegurar la lealtad a la Federación, sin pretender alcanzar un cumplimiento modélico de las políticas, legislación y directivas de las instituciones federales. Si hasta hoy el funcionamiento interno de los ejecutivos y

<sup>27</sup> Estos son el Central (capital en Moscú); Noroccidental (San Petersburgo); Sur (Rostov del Don), Volga (Nizhni Novgorod); Ural (Yekaterinburg); Liberia (Novosibirsk); y Lejano Oriente (Jabárosk). Hyde, M.: "Putin's federal reforms and their implications for presidential power in Russia", *Europe-Asia Studies*, vol. 53, nº 5 (2001), p. 719.

<sup>28</sup> Reddaway, P. (2001) "Will Putin be able to consolidate power?", *Post-Soviet Affairs*, vol. 17, nº 1, p. 32.

<sup>29</sup> Lynch, A.C. (2005): *How Russia is not Ruled: Reflections on Russian Political Development*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 155.

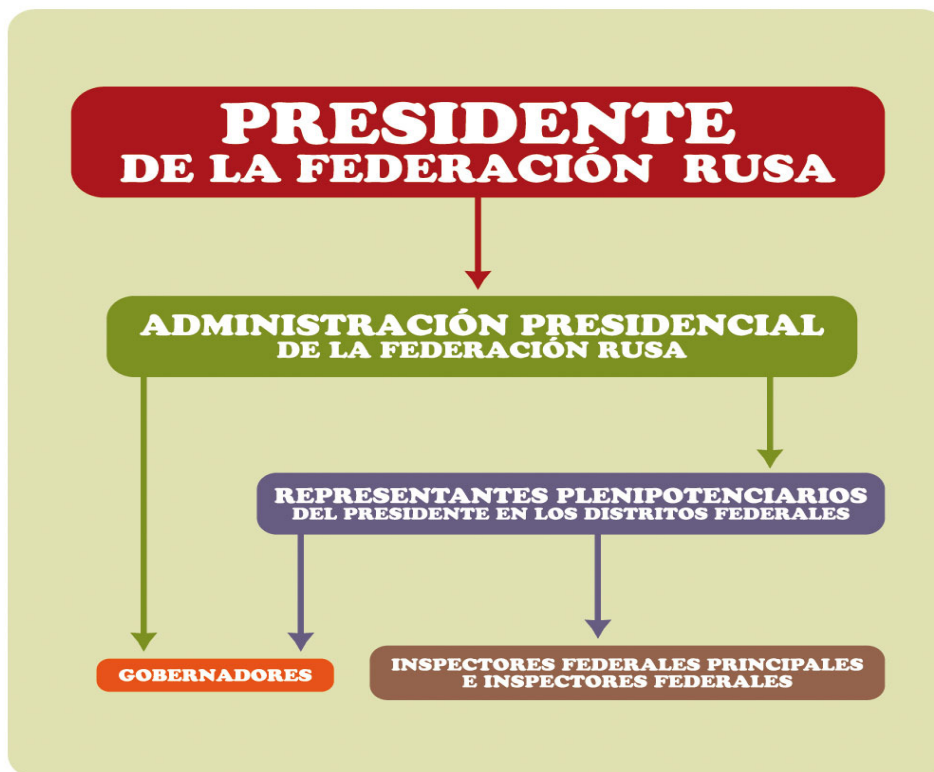
<sup>30</sup> Incluso Sergey Kiriyenko, todavía en el cargo, manifestó en 2003 dudar de la utilidad del RP una vez alcanzado el objetivo de la armonización legal e impositiva, propósito que se realizó con franca celeridad ya que en 2001 ya se había uniformado el ochenta por ciento de la legislación en conflicto. Taibo, Carlos (2006): *Rusia en la era de Putin*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 92-97.

<sup>31</sup> Shevtsova, *op. cit.*; Stoner-Weiss, K. (2006). "Russia: Authoritarianism without Authority", *Journal of Democracy*, vol. 17, nº 1; Taibo, *op. cit.*

administraciones regionales no ha variado en gran medida, al menos se ha conseguido dominar su relación con el centro.

De hecho el dominio de las relaciones personales y la tradicional creencia de “Lo que cuenta es estar cerca del Rey”<sup>32</sup>, también se reproduce en las relaciones entre el centro y las regiones en la era Putin. Una vez fue aparente que Putin se consolidaría como Presidente en las urnas se inició una oleada de adhesiones de gobernadores a su figura: en marzo de 2000, Putin ya había recibido el apoyo de cuarenta y nueve gobernadores de las regiones rusas<sup>33</sup>. Más tarde cuando se confirmó la creación de Rusia Unida como un partido efectivo del poder, los gobernadores hubieran apoyado o no a Putin tres años antes movieron al unísono hacia la nueva organización.

Fig. 1: Estructura del Ejecutivo ruso tras la reforma federal de 2000<sup>34</sup>.



## B) Reforma del Consejo de la Federación

Un segundo elemento de la reforma federal es la revisión de la ley de 19 de mayo de 2001 que regula el Consejo de la Federación. A partir de ella el ejecutivo regional y los líderes del legislativo regional no son *per se* miembros del Consejo; en su lugar éstos tienen el derecho

<sup>32</sup> Oversloot, Hans y Verheul, Ruben: “The Party of Power in Russian Politics”, *Acta Politica*, vol. 35 (Summer 2000), p. 133.

<sup>33</sup> Rose y Munro, *op. cit.*, p. 172.

<sup>34</sup> Elaboración propia.



de delegar su puesto a un representante, el resto son elegidos por las asambleas regionales. Esta reforma priva a las elites políticas de los ejecutivos regionales de una arena política federal institucionalizada, de acceder al proceso legislativo federal, y de la inmunidad a ser procesados que disfrutaban por tener acta de senador. Sus sustitutos en el Consejo de la Federación han fracasado en el objetivo de representar los intereses de las comunidades regionales, presa de las influencias del Kremlin, por un lado, y de oligarquías regionales y moscovitas, por otro. Este resultado, no es de extrañar si, como comenta Taibo, “muchos son moscovitas que nunca han pisado las repúblicas o regiones que se supone representan”<sup>35</sup>. En cuanto a su constitucionalidad, la mayoría de los gobernadores no la cuestionaron<sup>36</sup>. Para completar la centralización, el gobierno, en octubre de 2001, eliminó el Ministerio de Asuntos Federales, pasando sus responsabilidades a ser desempeñadas por el poderoso Ministerio de Asuntos Internos.

Como contrapartida, Putin, ha creado el Consejo de Estado, que reúne a los jefes de cada ejecutivo regional y sirve como órgano de consulta para la presidencia, además cuenta con otros miembros directamente escogidos por la presidencia<sup>37</sup>. Los asuntos tratados son realmente de máxima relevancia en la organización y gobierno del Estado, aunque resulta evidente que la condición de órgano de consulta ante la Presidencia no deja poder de maniobra ante un eventual conflicto entre ambas instituciones.

En conclusión, en esta fase de reformas de la administración territorial Putin ha tendido hacia una centralización del poder, pero al mismo tiempo ha favorecido el cambio desde lo que se podría denominar un *federalismo asimétrico* -con cuarenta y dos acuerdos bilaterales sustentándolo, de la etapa Yeltsin- por uno más *simétrico* mediante la unificación legal, política y económica.

### **C) Equilibrio entre el Consejo de Seguridad, la Administración Presidencial y el gabinete ministerial**

Durante el primer mandato de Putin dos instituciones eclipsaron la capacidad de gobierno y toma de decisiones del gabinete ministerial y del propio Primer Ministro: la Administración Presidencial y el Consejo de Seguridad.

La interpretación maximalista que de su cargo hizo Yeltsin provocó que la Administración Presidencial se pareciera más a “una corte zarista que a la administración de una presidencia democrática”<sup>38</sup>. Con Putin la administración en los primeros años, hasta su reforma en marzo de 2004, no superó la carencia de transparencia y responsabilidad en el proceso de toma de decisiones. Lo impidieron la duplicación de carteras y la cantidad de burocracia de cada secretaría, propia de un ministerio al uso, y lo más importante: la capacidad de toma de decisiones políticas —nada transparente y libre de control alguno— que socavó la autoridad del gabinete ministerial y la posición del gobierno en su conjunto.

---

<sup>35</sup> Taibo, *op. cit.*, p. 93.

<sup>36</sup> Nikolai Fyodorov, Presidente de Chuvashia señaló, sin embargo, que Putin: “esta haciendo enmiendas a la constitución, por medio de la aprobación de leyes ordinarias” Tropkin, O.: “Amending the constitution is the only way out for the Kremlin”, *Nezavisimaya Gazeta*, 6 de mayo de 2002. No obstante, el Tribunal Constitucional no encontró ningún conflicto de constitucionalidad a la ley.

<sup>37</sup> Artículo 3.8 del Decreto [Ley] n° 602.

<sup>38</sup> Mangott, *op. cit.*, p. 62.



El ejecutivo de Yeltsin había estado caracterizado por un deliberado faccionalismo de su aparato que permitió al Presidente jugar el rol de un árbitro, previniendo cualquier desafío a su persona. Una estrategia, no obstante, que permitió a las elites dirigentes en conflicto bloquear las decisiones del ejecutivo<sup>39</sup>. Putin, a diferencia de aquel, confió más en su capacidad para dictar competencias y responsabilidades.

Según la Constitución Rusa el Presidente, como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y Presidente del Consejo de Seguridad, dirige a través de decretos e instrucciones las actividades de los ministerios federales y otros órganos responsables del poder ejecutivo de defensa, seguridad, asuntos internos, asuntos exteriores y la prevención de emergencias. De modo que la bifurcación del gobierno ruso puede ser formalmente institucionalizada, y así lo fue; en mayo de 2003, veinte de los sesenta y un órganos federales del poder ejecutivo habían sido subordinados al Presidente. El gobierno, limitado de alguna manera al Primer Ministro, se reducía a la gestión económica, dejando las estructuras más pesadas del Estado, aquellas que forman el núcleo del Consejo de Seguridad, bajo mando único del Presidente<sup>40</sup>.

#### D) Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad, en su número y composición, es un órgano semejante, salvando las distancias, al antiguo Politburó de la Unión Soviética. Como aquél, reúne a quienes están al mando de las instituciones clave del Estado para configurar un segundo nivel de gobierno liderado por el Presidente. En los últimos años las figuras políticas con una presencia más asidua han sido: jefes de los departamentos de la Administración Presidencial, las personas que han cada momento regían las cuestiones económicas e ideológicas, el Primer Ministro y los viceprimerministros, el Ministro de Defensa, el Ministro de Asuntos Exteriores, los portavoces de la Duma y el Consejo de la Federación, y algunos gobernadores regionales. El Consejo de la Federación, no obstante, tiene dos tipos de miembros: cinco miembros permanentes y diecinueve miembros selectivamente convocados. Los miembros permanentes según decreto presidencial de abril de 2001 son: el Presidente del Gobierno, el Secretario del Consejo de Seguridad, el Ministro de Asuntos Exteriores, el Ministro de Defensa, y el director del FSB (antiguo KGB). Dicha selección expone a las claras que opiniones son las que primaron en el primer mandato de Putin. Por ejemplo, los portavoces de ambas cámaras del legislativo, con un rango constitucional mayor, tienen una posición inferior a los Ministros de Defensa y Exteriores.

#### E) Ejecutivo y Poder Judicial

Aunque Putin emprendió una más que necesaria reforma del poder judicial en este primer mandato, ni la situación de subordinación al ejecutivo ni la mala fama acerca del “nihilismo legal” reinante en Rusia se ha superado<sup>41</sup>. Al menos, mediante la reforma la justicia se ha

<sup>39</sup> Mangott, *op. cit.*, p. 63.

<sup>40</sup> Kryshstanovskaya y White, “Putin’s militocracy”, *op. cit.*

<sup>41</sup> El “nihilismo legal” ha sido reconocido por Medvedev como uno de los principales desafíos que debe afrontar durante su mandato presidencial. También en la primavera de 2006 fue introducida una reforma para introducir la rotación de puestos susceptibles de recibir “soborno intensivo”. *Vremya Novostei*, 21 de junio de 2006. Lo cierto es que meses después tanto el Ministerio del Interior, la Fiscalía General del Estado, y la cúpula del poder judicial identificó la lucha contra la corrupción como el principal trabajo a desarrollar. El Ministro del Interior afirmó que en los cinco años anteriores (2001-2006) el cobro de sobornos había crecido un cuarenta por ciento,



agilizado, y entre otros logros de tipo administrativo, se ha dado un mayor reconocimiento a los magistrados mediante la subida de sus emolumentos, medida de la que a su vez se esperaba redujera el índice de sobornos<sup>42</sup>.

Sobre la subordinación del poder judicial al ejecutivo el caso más claro es la figura del Fiscal General del Estado. El Fiscal General del Estado es designado por el Presidente y está sujeto a la aprobación del Consejo de la Federación, siendo la Fiscalía General una rama más del poder ejecutivo. El Fiscal General es una figura que ha ganado mucho peso en la estructura del poder político ruso, haciéndose muy visible gracias a los procesos contra oligarcas como Berezovsky, Gusinski o Jodorkovsky. Según algunos analistas, Vladimir Ustinov, Fiscal General entre el 2000 y 2006, transformó la Fiscalía de órgano procesal ordinario a la segunda estructura del Estado con más poder efectivo, por encima del Ministerio del Interior y otras agencias de los servicios de seguridad<sup>43</sup>. Para acabar de cerrar el círculo, la Duma votó en 2004 una ley que refuerza aún más el control presidencial sobre la alta magistratura<sup>44</sup>.

La aplicación selectiva de la ley utilizada para procesar a los oligarcas mencionados, y no a otros con similar pasado, se extiende más allá de los casos mediáticos. Dmitriy Kozak, persona cercana al Presidente y uno de los arquitectos de la reforma judicial, admitió su fracaso a comienzos de 2005: “El público está convencido de que el sistema es corrupto hasta la punta de las uñas (...). Los tribunales parecen hoy en día sucursales de las empresas. Las principales empresas logran siempre infiltrar el sistema e instalar en él a sus representantes. La situación es demasiado seria”<sup>45</sup>. Por último, la administración ha tomado por costumbre actuar por encima de la ley cuando lo considera necesario como las actividades en Chechenia y los abusos contra organizaciones de la oposición y movimientos sociales han demostrado.

## 2.2. Legislativo

Omitiendo aquí los amplios poderes legislativos de la presidencia, las principales instituciones que toman parte en el proceso legislativo son la Duma Estatal (Cámara Baja del Parlamento), y el Consejo de la Federación (Cámara Alta del Parlamento). La Duma, según establece la Constitución de 1993, se compone de cuatrocientos cincuenta miembros elegidos por vía electoral cada cuatro años. La Duma puede influir en el proceso político por medio de aprobación de legislación, apertura de comisiones de investigación, resoluciones legislativas y financiación extrapresupuestaria. Sin embargo, el control que ambas cámaras ejercen sobre la aprobación de legislación es neutralizado por los poderes legislativos del ejecutivo<sup>46</sup>. En el

---

siendo contabilizados un total de treinta y cinco mil delitos de corrupción; si bien el 15 de noviembre de 2006 había sido presentado en la Duma un informe del PCFR que cifraba el aumento de la corrupción desde 2002 en un seiscientos por ciento. *Nezavisimaya Gazeta*, 16 de noviembre de 2006.

<sup>42</sup> Sin embargo, el Presidente de la Corte Suprema, V. Zorkin, declaró que “los resultados de las reformas hace que los jueces sean ahora más corruptibles y más dependientes del Gobierno”. Gryaznevich, V.: “Subjugated Court System Stifles Battle With Corruption”, *St. Petersburg Times*, 28 de diciembre 2004.

<sup>43</sup> *Vremya Novostei*, 5 de junio de 2006. El deber de la Fiscalía es observar que las agencias del gobierno cumplen con la ley, incluyendo el control de las actividades del FSB y de las agencias de inteligencia en el extranjero. Las violaciones han de ser refrendadas por un tribunal o un cuerpo gubernamental con competencias para ello. Tsytkin, M.: “Russia’s Failure”, *Journal of Democracy*, vol.17, nº 3 (2006), p. 72.

<sup>44</sup> Page, J.: “Judges Take Stand against Putin”, *The Times*, 19 de marzo de 2005; Finn, P.: “Putin Close to Winning New Power Over Judiciary”, *Washington Post*, 2 de octubre de 2004.

<sup>45</sup> Nikitina, L. y Kolesov, Y.: “Yuridicheskaya ugroza”, *Vremya Novostei*, 28 de enero de 2005.

<sup>46</sup> El Presidente puede iniciar el proceso legislativo, goza de veto legislativo, y posee el poder de iniciar el proceso de decreto legislativo unilateralmente.





establecimiento de la agenda legislativa, la Constitución de 1993 establece que los anteproyectos de ley presupuestarios pueden ser solo considerados por el Parlamento una vez recibida la aprobación del gobierno, que tiene la exclusividad para iniciar la aprobación de los presupuestos anuales del Estado<sup>47</sup>. En cuanto a las normas internas, la autoridad última sobre la agenda parlamentaria descansa en los legisladores en asamblea plenaria. Ello ha facilitado que la agenda haya sido vulnerable a las enmiendas y rechazo de la asamblea. Una consecuencia es la presencia de numerosos *actores de veto* (*veto players*)<sup>48</sup>, quienes ganaron progresivamente peso en la asamblea durante toda la década de los noventa<sup>49</sup>.

La Duma cuenta con dos tipos principales de órganos internos, ambos carentes de estatus constitucional: el Consejo de la Duma, y los Comités de la Duma. El Consejo de la Duma se ha compuesto por diputados de una coalición de partidos que, debido a la ausencia de unas normas establecidas constitucionalmente, no ha acabado de consolidar ni normas de sus funciones ni de su composición. En las tres primeras Dumas postsoviéticas, de 1993 a 2003 sin una mayoría estable, los líderes de todos los partidos de la Duma, más el portavoz de la Duma tenían el mismo valor en su participación<sup>50</sup>.

Es habitual la interpretación que sitúa la influencia de la Duma Estatal en la política rusa como marginal<sup>51</sup>, aunque algunas investigaciones realizadas en el último periodo de Yeltsin sobre el ritmo de aprobación legislativa encuentran un crecimiento de la legislación generada desde el Parlamento y un declive paralelo en el uso de decretos por parte del ejecutivo en los asuntos más relevantes<sup>52</sup>.

Por su parte, el Consejo de la Federación está formado por dos representantes de cada entidad territorial de la Federación Rusa, tiene el derecho exclusivo de aprobar el uso presidencial de los poderes de emergencia, convocar elecciones presidenciales y de decidir sobre los cargos iniciados por la Duma de *impeachment* contra el Presidente. La Cámara, con ciento setenta y ocho miembros, también posee el poder de designar a los jueces de los Tribunales Constitucional, Árbitro y Supremo; designar y destituir de su cargo al Fiscal General y al Vicepresidente de la Cámara Auditora; así como a autorizar y confirmar en sus cargos a los componentes territoriales de la estructura federal<sup>53</sup>. El establecimiento de la agenda en el Consejo de la Federación permanece al margen de los partidos, son el portavoz y

---

<sup>47</sup> El Presidente ruso no tiene *de iure* el poder para forzar el voto en el legislativo de muchos ejemplos latinoamericanos; ni ha tenido el gobierno ruso el control sobre la agenda parlamentaria disfrutada, por ejemplo, por la V República francesa. Aunque los poderes de firmar decretos del Presidente han fortalecido al ejecutivo para conducir la agenda legislativa en otro modo, por lo que el Parlamento goza de control formal sobre su propia agenda de un sistema presidencialista.

<sup>48</sup> Actores, individuales o colectivos, que pueden influir en la cámara decisivamente para introducir cambios en la composición de mayorías necesarias para introducir reformas y aprobar leyes de significativo impacto. Chaisty, Paul (2006) *Legislative Politics and Economic Power in Russia*, Basingstoke, Palgrave, p. 8. Originalmente definidos como *veto players* en Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.

<sup>49</sup> En cuanto a las competencias no legislativas, la Cámara baja se reserva el poder de aprobar al Primer Ministro previamente nominado por el Presidente y proponer un voto de no confianza en el gobierno, si bien ambos son contrarrestados por el poder del Presidente de disolución del Parlamento; a su vez puede cesar de su puesto al Presidente de la Comisión Auditora, el Comisionado para Derechos Humanos y el Presidente de Banco Central; por último puede declarar amnistías.

<sup>50</sup> Chaisty, *Legislative Politics and Economic Power in Russia*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>51</sup> Chaisty, P. y Schleiter, P. (2002): "Productive but Not Valued: The Russian State Duma, 1994-2001", *Europe-Asia Studies*, vol. 54, nº 5, pp.701-724.

<sup>52</sup> Haspel, M., Remington, T. F. y Smith, S. S.: "Electoral Institutions and Party Cohesion in the Russian Duma", *Journal of Politics*, vol. 60, nº 2 (1998).

<sup>53</sup> Chaisty, *Legislative Politics and Economic Power in Russia*, *op. cit.*, p. 15.



diputados de la presidencia de la cámara, y los comités de la asamblea los que determinan la agenda.

En relación con el funcionamiento de las instituciones previo a la entrada de Putin, en primer lugar destaca la dificultad para construir coaliciones estables producto de la naturaleza del sistema de partidos ruso hasta 2003, un sistema fragmentado y flotante<sup>54</sup>. El número efectivo de partidos en el legislativo en Rusia ha variado sustancialmente dentro y entre ambos parlamentos. La combinación de un sistema legislativo que produce un gran número de puntos de veto con mecanismos en el sistema de partidos débiles para organizar coaliciones mayoritarias ha hecho al proceso legislativo ruso vulnerable a las influencias de intereses extra-parlamentarios. Los actores externos han explotado los múltiples puntos de acceso proveídos por el disperso sistema de toma de decisiones legislativo. En definitiva, la presión al legislativo emergida en los años noventa tiene efectos políticos típicos de los sistemas presidenciales<sup>55</sup>.

### **A) El funcionamiento de las instituciones durante los primeros cuatro años de Putin en el poder**

En este primer mandato Putin expuso una estrategia de dominio del ejecutivo sobre la esfera legislativa basado en la construcción de una mayoría favorable en la Duma que le permitiera, por un lado, afianzar su particular égida contra los intereses regionales, y por otro lado, superar la permanente relación de conflicto que caracterizó la relación de Yeltsin con la Cámara Baja. En cuanto al desafío de hacer al Estado más fuerte, en esta ocasión, frente al *lobbismo* particularista presente en la Duma, Putin, directa o indirectamente desvió a la Duma todos los intereses a los que cerró la puerta de la Administración Presidencial. Apenas iniciado el primer mandato de Putin la Duma “se transformó de ser un *club de discusión* en un *supermercado de lobbying*”<sup>56</sup>.

En el objetivo de obtener una mayoría favorable que redujera los actores de veto, un elemento central han sido las reformas legislativas y las iniciativas de construcción de un sistema de partidos estable y más coherente, pero dirigido a dar con mayorías pro presidencialistas. No obstante, hasta que esa estrategia comenzó a dar resultados, en la primera parte de la legislatura, de 2000 a 2002, Putin, se apoyó en una coalición de grandes partidos aparentemente enfrentados ideológicamente —PCFR, Unidad y Diputados del Pueblo<sup>57</sup>—, cuya lógica respondía al hecho de que juntos estos tres partidos tenían mayoría absoluta.

Con esta estrategia, Putin dejó de depender de decretos, haciendo a los diputados de la Duma corresponsales de políticas en ocasiones controvertibles. Durante este periodo el gobierno y la presidencia prestaron más atención a los anteproyectos y a su discusión con los partidos antes de enviar una iniciativa presidencial directamente para su aprobación<sup>58</sup>. Fueron dos años de una actividad legislativa frenética en la Duma. Las materias, muy amplias,

<sup>54</sup> Según los índices *Laakso y Taagepera* y *Molinar* la fragmentación del sistema de partidos es similar a la de Brasil. *Ibid.*, p. 19.

<sup>55</sup> “Comunidad política fragmentada e incoherente que usurpa la voluntad de la mayoría y la transforma en beneficios para múltiples minorías”. Cox y McCubbins, *op. cit.*, p. 53.

<sup>56</sup> *Ekspert*, 17 de abril de 2000.

<sup>57</sup> Formación creada *ex profeso* en la Duma posteriormente a la cita con las urnas por diputados independientes.

<sup>58</sup> Rose y Munro, *op. cit.*, p. 198.



abarcaron reformas que continuaban la labor inacabada de liberalización de la economía rusa en la etapa Yeltsin<sup>59</sup>, asimismo, reformas administrativas pendientes como la reforma militar o la reforma del sistema judicial también fueron concluidas. A pesar de las consultas, el sistema de gobernanza legislativa mantuvo su debilidad por la inconsistencia partidaria y la pervivencia de las formas particularistas ya que los únicos actores que impidieron a Putin no gozar de un absoluto control eran oligarcas que se resistían a aceptar las nuevas condiciones. La presión de corporaciones se hizo más prominente que en ningún otro periodo anterior, al menos hasta el arresto de Mijaíl Jodorkovskii. Como consecuencia de ello, y de la irrealidad una coalición presidencial en la Duma, el Kremlin tuvo que invertir considerables recursos en la construcción de coaliciones mayoritarias. La frustración del Kremlin por tener que negociar acuerdos con grupos con intereses regionales motivó la enmienda de la constitución de la Duma y condujo a la decisión de reformar el sistema electoral hacia uno totalmente proporcional para 2007.

La segunda mitad del mandato fue bien distinta tras la creación de Rusia Unida por medio de la fusión de Unidad y Patria-Toda Rusia en 2002. La estrategia del *mayoritarismo* había tenido éxito definitivamente y aunque los inicios de la formación no fueron fáciles, el nuevo “partido del poder” supo imponer su ley antes de pasar por las urnas en diciembre de 2003. Al margen del rodillo legislativo que a partir de aquel momento existió en la Duma, se produjo la reasignación de los puestos en el Consejo de la Duma y en los Comités de la Duma, premiando al partido pro presidencial y reduciendo la influencia del PCFR.

Los efectos de este *mayoritarismo*<sup>60</sup> en la Duma trascienden el primer mandato de Putin y por ello se volverá en el siguiente apartado a su tratamiento. No obstante hubo algunos efectos inmediatos. En primer lugar, la mayoría estable redujo la necesidad de construir coaliciones con una multiplicidad de actores de veto. En segundo lugar, se produjo un declive en las leyes vetadas por el Consejo de la Federación y el Presidente, del diez por ciento de la tercera Duma al tres por ciento en la cuarta; después de 2002, sólo un anteproyecto fue vetado por ambos, Presidente y Consejo de la Federación, mientras en el segundo mandato de Yeltsin esta cifra superó los cien. Por último, se ha producido una centralización de la agenda legislativa, aliviando el problema previo de sobrecarga del legislativo, de modo que si en la segunda Duma hubo una media de doscientos cincuenta anteproyectos priorizados en una sesión parlamentaria, en 2002, cayó a ciento treinta<sup>61</sup>.

En el otro gran problema en los años noventa en la Duma, la perversa influencia del *lobbismo* particularista, Putin no ha obtenido réditos significativos. Y eso que según no pocos analistas la presidencia se ha dirigido a fortalecer la capacidad del Estado frente a los intereses particularistas<sup>62</sup>. Los hechos dictan que en la Duma hubo un notable incremento de la implicación de los grandes hombres de negocios en la producción legislativa, con expertos de compañías participando en la preparación de legislación en una escala antes no presenciada<sup>63</sup>. El número de Comités creados para presionar en nombre de intereses específicos aumentó

<sup>59</sup> Como las leyes sobre la propiedad privada, el equilibrio presupuestario, impuesto unificado, pensiones, código de la tierra, o el código laboral.

<sup>60</sup> Arend Lijphart distingue entre modelos de consenso y mayoritarios: “el modelo mayoritario concentra poder político en manos de una mayoría, mientras que el modelo de consenso intenta compartir, dispersar, y limitar el poder en una variedad de formas”. Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.

<sup>61</sup> Chaisty, Paul: “Majority Control and Executive Dominance: Parliament-President Relations in Putin’s Russia”, en Pravda, Alex (ed.) (2005): *Leading Russia: Putin in Perspective*, Oxford, Oxford University Press, pp. 130-138.

<sup>62</sup> Sakwa, Richard (2002): *Russian Politics and Society*, 3ª ed., Londres, Routledge. Pravda, *op. cit.*

<sup>63</sup> *Ekspert*, 17 de abril de 2000.



exponencialmente<sup>64</sup>, transformando los Comités en uno de las principales formas de acceso de los *lobbistas*<sup>65</sup>.

En cuanto a la situación en el Consejo de la Federación, la reforma de Putin atrajo a un buen número de representantes del mundo de los negocios<sup>66</sup>. En ambas cámaras los sectores que más fuertemente se asentaron como *lobbistas* fueron el de la energía, extracción de metales, producción de bebidas alcohólicas y la industria tabacalera, precisamente los sectores que más elevaron su nivel de productividad en este periodo. No obstante, persistió la división interna de los intereses sectoriales. En cuanto a la proporción de los diferentes grupos de intereses representados en la Duma, el mundo de los negocios siguió aumentando considerablemente en un proceso que se inicia ya en la financiación de los propios partidos en periodo de campaña<sup>67</sup>. A pesar del aumento de actividad *lobbista* del mundo de los negocios los intereses regionales se han mantenido como los más insistentes, siendo su principal objetivo la aprobación de los presupuestos generales del Estado<sup>68</sup>.

### 2.3. Sistema de Partidos: ¿Del sistema de *Partido único* al sistema de un *Único partido*? (I)

El sistema de partidos ruso hasta la llegada de Putin al poder destacaba por ser un sistema muy fragmentado, flotante y débil. La debilidad de los partidos, y con ellos, rol de los partidos en la mediación y canalización de las distintas demandas e intereses sociales, es antes que nada resultado del propio diseño institucional que al menos hasta 2008 los miembros de la elite dirigente no se han preocupado en enmendar. En primer lugar, por el desplazamiento de los partidos de instituciones clave del ejecutivo —como la Presidencia, la propia Administración Presidencial en la mayor parte de su corta historia— y del legislativo —del Consejo de la Federación—; a los que habría que sumar la marginalidad en los ejecutivos y legislativos regionales así como la ausencia de requerimiento formal para ligar la composición del gabinete ministerial a la mayoría de la única institución cuya composición está directamente influida por los partidos: la Duma Estatal<sup>69</sup>. En consecuencia las principales instituciones de decisión política y de la acción del Estado no dependen en absoluto de los

<sup>64</sup> Según una estimación, había más de treinta grupos inter-partidarios a finales de la primavera de 2001, los cuales incorporaban a más de la mitad de los miembros de la asamblea. *Nezavisimaya gazeta*, 13 de septiembre de 2001, p. 11.

<sup>65</sup> Los canales de acceso en el proceso legislativo son, primero, los legisladores individuales, dado el limitado control que han ejercido sobre ellos los partidos como organización colectiva y el propio ejecutivo, por la carga de actividad legislativa acumulada en la Duma. En la prensa rusa es habitual encontrar listados con los precios pagados por los *lobbistas* por enmiendas, preguntas a los ministros o aprobación legislativa. Ejemplos en: *Moskovskii komsomolets*, 28 de octubre de 1997; *Rossiiskaya gazeta*, 8 de abril de 2000; *Vedomosti*, 11 de marzo de 2002. Segundo, los *lobbistas* profesionales, es decir, legisladores con una especial reputación, en total unos treinta o cuarenta diputados. Tercero, los comités legislativos (sectores financieros, manufactureros, metalúrgicos, compañías de petróleo y gas) tuvieron, en la tercera Duma, representantes en los comités de política económica destinados a discutir las reformas de sus propios sectores. *Rossiiskaya gazeta*, 14 de junio de 2000.

<sup>66</sup> *Profil*, 4 de febrero de 2002, p. 16.

<sup>67</sup> En las elecciones a la tercera Duma el PCFR amplió sus fuentes de financiación, más de diez empresas estaban representadas en la lista del partido, incluida Yukos y varios bancos. Gazprom y Lukoil apoyaron la formación de Patria Toda Rusia, UFD recibió el apoyo del monopolio eléctrico RAO UES y Yabloko el apoyo de Yukos. Chaisty, *Legislative Politics and Economic Power in Russia*, op. cit., p. 134.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>69</sup> McFaul, M. (2001): “Explaining Party Formation and Nonformation in Russia”, *Comparative Political Studies*, vol. 34, nº 10, pp. 1159-1187.



partidos y éstos no han penetrado en ellas. En segundo lugar, el propio sistema electoral ruso cuya combinación de un componente proporcional y de reparto uninominal habría jugado en contra del establecimiento de un sistema de partidos eficaz.

La lejanía del propio sistema de partidos con las instituciones más poderosas del sistema político ruso ha contribuido a producir un sistema cuya forma ha experimentado cambios vertiginosos. Si la salida del sistema de *Partido único* soviético fue continuada en los noventa por un sistema especialmente fragmentado y flotante; todo parece indicar que éste en la primera década del milenio ha tomado el curso inverso, es decir, el regreso a lo que podría denominarse un sistema de *Único partido*. La fragmentación del sistema de partidos se puede interpretar como un rasgo propio de los sistemas en transición pero también se debió a la combinación de los rasgos proporcionales y uninominales del sistema electoral<sup>70</sup>. Con todo, el número de partidos que se presentaban a las elecciones a la Duma se redujo de cuarenta y tres en 1995 a veintiséis en 1999<sup>71</sup>; mientras, el umbral de los votos perdidos (con el establecimiento del límite del cinco por ciento) pasó del cincuenta por ciento en 1995 a un dieciocho por ciento en 1999<sup>72</sup>. Las consecuencias de que sea un sistema flotante<sup>73</sup> han sido la escasez de responsabilidad y control (*accountability*) que los votantes pudieron ejercer sobre los partidos y los candidatos independientes, dado que si los partidos van cambiando en cada proceso electoral, se pierde la capacidad de hacer responsable a los diputados de sus éxitos o fracasos<sup>74</sup>.

Con este marco, Putin, identificó la reforma del sistema de partidos como una de sus metas prioritarias, argumentado tres objetivos específicos: el establecimiento de un sistema de partidos más estable y coherente que permitiera una relación funcional con la Duma; impedir el nacionalismo autoritario y el separatismo<sup>75</sup>; y por último, el fortalecimiento de los partidos. No obstante se puede objetar que mientras el primer objetivo no ha sido desmentido por los hechos; el segundo es directamente sustituido por la intención de neutralizar la influencia de intereses regionalistas en el sistema de partidos federal; y en lo que respecta al fortalecimiento de los partidos, en su versión más amable, ha resultado ser mera retórica, y en la más perversa, ha escondido el verdadero objetivo de fortalecer únicamente a los partidos favorables al Kremlin o directamente creados desde él, por lo que la actividad de la Presidencia ha sido más la de intervención interesada en el sistema de partidos que la del fortalecimiento de los partidos como institución.

<sup>70</sup> La mitad de los diputados de la Duma eran elegidos por listas proporcionales de los partidos, con un cinco por ciento como barrera para poder acceder a la Duma. La otra mitad de la asamblea era elegida por distritos con mandatos uninominales que cultivaban el voto más personalista y menos partidista. Al respecto, De Andrés, J.: "Pluralismo, partidos y elecciones en Rusia", en Colomer, A. y Flores, C. (eds.) (2002): *Rusia, en vísperas de su futuro*, Valencia, Universidad de Valencia, pp. 71-95.

<sup>71</sup> Bunce, *op. cit.*, p. 227.

<sup>72</sup> Moser, R. (2000): *Unexpected Outcomes: Electoral Systems, Political Parties, and Representation in Russia*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

<sup>73</sup> En un sistema de partidos flotante, los partidos en competición por el apoyo popular cambian de una elección a otra. Algunos partidos desaparecen, nuevos partidos aparecen, otros alteran sus nombres o bien se combinan en bloques que difuminan o eliminan su anterior identidad. Rose y Munro, *op. cit.*, p. 118.

<sup>74</sup> Wilson, A. (2005). *Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World*. Londres: Yale University Press; Rose y Munro, *op. cit.*, p. 101; Moser, *op. cit.*; Rose, R.: "A Supply Side View of Russia's Elections: How Floating Parties Frustrate Democratic Accountability", *East European Constitutional Review*, vol. 9 (2000), pp. 53-59.

<sup>75</sup> El propio Presidente de la Comisión Electoral Central en aquel periodo, Aleksandr Veshnyakov, aseguraba que los dos objetivos principales de la ley eran excluir a partidos de tipo autoritario-nacionalista y prevenir el desarrollo de tendencias separatistas. *Partinform*, 14 de febrero de 2001.



Las actuaciones concretas en este primer mandato de Putin fueron la ley electoral de 2001 y la intervención directa en el sistema de partidos mediante la gestación de un triunfante *partido del poder* como Rusia Unida, y la creación en la sombra de pequeños partidos dirigidos a proporcionar apoyo esporádico en la Duma y a debilitar electoralmente al PCFR. A estas reformas hay que añadir otras que limitan derechos y libertades civiles que dificultan la capacidad de desarrollar oposición política.

La idea de una reforma de la ley electoral y la base de las normas que regulan el sistema de partidos ruso fue planteada por Putin al poco de llegar a la Presidencia, concretamente en su *Discurso Anual a la Nación* ante la Asamblea Federal en julio de 2005. Putin en aquella ocasión apeló a los beneficios de tener un sistema con partidos fuertes e independientes, “con apoyo de las masas y una autoridad estable” y no “partidos de funcionarios ligados al gobierno”<sup>76</sup>.

El principio rector de la ley fue la preocupación de Putin por el control de los intereses regionales en la Duma Estatal. Existen críticas convincentes que identifican elementos de la ley inherentemente antidemocráticos. En primer lugar, el hecho de que sea contraria a los intereses de los partidos con una base regional o inter-regional y no nacional<sup>77</sup>. En segundo lugar, la ley de partidos también excluye ciertas categorías de partidos, en concreto el artículo nueve prohíbe la creación de estos sobre una base profesional, racial, nacional o religiosa. En tercer lugar, existe el riesgo de que las autoridades abusen de la ley para excluir partidos selectivamente, ya que de acuerdo con la ley un partido puede ser suspendido o liquidado al no cumplir los principales requisitos de la propia ley, si así lo estima el Tribunal Supremo (art. 41)<sup>78</sup>. Para muchos analistas el problema estribaba en que la complejidad y ambigüedad de la ley “provee bases para descalificar a cualquier organización que los actuales dirigentes encuentren problemática”<sup>79</sup>. Además la ley, tampoco fue un movimiento claro dirigido a fortalecer a los partidos, ya que ni incrementa su influencia en los ejecutivos regionales, ni en el Consejo de la Federación, ni requiere que el Presidente o el gabinete pertenezcan a un partido. Por lo que, como apunta Wilson (2006:322), “El sistema de partidos de la Duma, entonces, puede estar mas consolidado pero el Kremlin permanecerá definitivamente como el centro del poder político en Rusia”.

Otras reformas que Putin llevo a cabo fueron el cambio en la ley “Sobre la elecciones de los diputados de la Duma” (2002, art. 99), que determinaba que después de 2003 el umbral de votos necesario para acceder a la Duma pasaba del cinco al siete por ciento, una barrera muy alta en términos comparativos pero de la que se esperaba saliera un sistema de partidos estable; y una enmienda que eliminaba la posibilidad a asociaciones cívicas de integrar coaliciones electorales (2003, art. 2)<sup>80</sup>. En cuanto a su funcionamiento en las elecciones

<sup>76</sup> *Rossiskaya gazeta*, 25 de abril de 2005, pp. 1-8.

<sup>77</sup> Como señala Wilson, la incidencia de esta ley no es tanto sobre los partidos regionales como sobre el tipo de formación inter-regional surgidas en 1999 como Patria Toda Rusia, Unidad, y la Voz de Rusia. Wilson, K.: “Party-System Development Under Putin”, *Post Soviet Affairs*, vol. 22, nº 4 (October-December 2006), p. 318. Además, los partidos con expectativas electorales de índole federal salen beneficiados también ante los regionales por la enmienda a la ley “Sobre las garantías básicas de los derechos electorales” (2002, art 35.16), que introduce un sistema electoral mixto en las regiones (distrito uninominal - proporcional mayoritario) que asegura a los partidos con base federal la mitad de las cámaras regionales.

<sup>78</sup> Bacon, E.: “Russia’s Law on Political Parties: Democracy by Decree?”, en Ross, C. (ed.) (2004): *Russian politics under Putin*, Manchester, Manchester University Press. El propio secretario general del PCFR, Guennadi Ziuganov, advertía de que la reforma sofocaría la actividad de los partidos. Wilson, *op. cit.*, p. 315.

<sup>79</sup> Balzer, H.: “Managed Pluralism: Vladimir Putin’s Emerging Regime”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 19 (2003), pp. 189-227.

<sup>80</sup> Wilson, “Party-System Development Under Putin”, *op. cit.*, p. 320.



parlamentarias en 2003, lo cierto es que no hubo un abuso sistemático de la ley por parte de la administración Putin. Pero se dieron otros problemas que llevan a considerar el resultado de las elecciones como abiertamente manipulado<sup>81</sup>. Especialmente el respaldo del Kremlin y administraciones regionales a determinadas formaciones y la manipulación e irregularidades del proceso electoral<sup>82</sup>. Rusia Unida como nuevo partido del poder, recibió el apoyo público del propio Putin. Además, el Partido de la Vida, el Partido del Pueblo, el Partido de los Pensionistas, el Partido del Renacimiento de Rusia y Rodina (Patria) fueron proyectos de ingeniería electoral directamente creados bajos los auspicios del Kremlin. Los objetivos de dicha creación fueron, esencialmente dos: formar una capa de partidos que sirvieran de apoyo a Rusia Unida en la Duma y tomar votos y diputados del principal partido de la oposición, el PCFR.

Estas estrategias formaron ya parte del proyecto de creación de un “partido del poder” y un “bipartidismo del poder”. Putin, al contrario que Yeltsin, tuvo éxito en el primer cometido con la formación a dos tiempos de Rusia Unida: la creación de Unidad y su éxito tres meses más tarde en las elecciones parlamentarias de 1999; y el nacimiento de Rusia Unida con la fusión de Unidad y Patria Toda Rusia en 2002. Cierto es que en enero de 2002 Rusia Unida sólo estaba unida en el nombre: a los problemas de una unificación objetiva le siguieron los derivados de la distribución de cargos dentro del partido. Aleksandr Belpasov se hizo con el liderazgo del partido y rápidamente las relaciones empeoraron; tras su expulsión al comienzo de 2003 Vladislav Surkov tomó el control de Rusia Unida con Boris Grizlov, Yuri Volkov y Valeri Bogomolov a su lado<sup>83</sup>. Por otra parte, de la fusión del Partido de la Vida, el Partido del Pueblo, el Partido de los Pensionistas, el Partido del Renacimiento de Rusia y Rodina (Patria) surgiría en 2006 Rusia Justa, partido creado para completar el tándem bipartidista pro presidencial.

Un examen de los resultados de las elecciones parlamentarias a la Duma muestra bien patente que el Kremlin alcanzó sus objetivos<sup>84</sup>. Las dos conclusiones principales a extraer son: por un lado, que el Presidente pasó a controlar dos tercios del Parlamento, aquellos que le permitirían cualquier cambio legislativo; y por otro lado, destacó –paralelamente a la pérdida de peso de fuerzas interregionalistas o regionales- el punto en común de los cuatro partidos con grupo parlamentario: el nacionalismo ruso (Rusia Unida, PCFR; LDPR y Rodina)<sup>85</sup>.

En conclusión, durante el primer mandato de Putin hubo una gran disonancia entre las reformas institucionales, que introdujeron algunas mejoras reales en el sistema de partidos, y

<sup>81</sup> *Ibid.*; Mangott, *op. cit.*

<sup>82</sup> Gelman, V.: “The Unrule of Law in the Making: The Politics of Informal Institution Building in Russia”, *Europe-Asia Studies*, vol. 56 (2004), pp. 1021-1040; Wilson, A. (2005): *Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World*, Londres, Yale University Press.

<sup>83</sup> Ivanov, V. (2008): *Partiya Putinayu Istoriya Edinoy Rossii*, Moscú, OMMA Media Group, p. 85.

<sup>84</sup> Rusia Unida con algo más del treinta y siete por ciento de los votos obtuvo 222 escaños, 117 en la lista de partidos y 105 de sus candidatos vencedores en las circunscripciones unipersonales. Apenas cuatro menos de los 226 que hacen la mayoría absoluta. El Partido Comunista fue la segunda fuerza más votada, pasando del 24 por ciento de hace cuatro años al 12,7 por ciento y 53 escaños. El Partido Liberal Demócrata, los ultranacionalistas de Vladimir Zhirinovski, alcanzó el 11,6, consiguiendo 38 asientos en la Duma. La gran sorpresa la produjo Ródina con un 9,1 por ciento de los votos y 37 escaños. Los grandes derrotados serían los partidos liberales, Yábloko y la Unión de Fuerzas de Derecha, que únicamente conseguirían tres escaños respectivamente, en ambos casos de los distritos uninominales ya que ninguno traspasó la frontera del cinco por ciento en las listas de partido.

<sup>85</sup> Los otros dos grandes partidos de ámbito federal, Yabloko y la Unión de Fuerzas de Derecha (UFD), en los que el elemento nacional no es destacado, prácticamente quedaron fuera del juego político.



la práctica política de la manipulación electoral, la cual aseguró resultados favorables al Kremlin.

#### 2.4. Élités y actores: oligarcas y siloviki

Hay que distinguir dos dimensiones a la hora de explicar el acceso de determinados grupos de elites o presión a posiciones de influencia sobre las decisiones tomadas desde las instituciones del Estado. Una primera remite a la situación de privilegio de influencia en la sombra, carente de toda institucionalización formal por lo tanto, por medio de la cual miembros o colectivos de miembros ejercen influencia decisiva sobre aquellos que desempeñan los principales cargos dentro del Estado. Una segunda dimensión es el propio sistema de reclutamiento de elites que en un Estado funciona, bien en relación con los principales cargos de las instituciones centrales (Administración Presidencial, Consejo de Seguridad, Parlamento, Consejo de la Federación, Gobernadores, Fiscalía General, Tribunal Constitucional, Gobierno y gabinete ministerial, Fuerzas Armadas); bien atendiendo a un núcleo más amplio de burocracia con calado político. La escasa institucionalización formal desarrollada en el sistema político ruso permite a los grupos que se hacen con una porción significativa de esos cargos influir en modo en que sus intereses de facción y/o colectivos quedan mejor defendidos que los de la ciudadanía en su conjunto.

Entre 1995 y 1998 un grupo de unos quince oligarcas no sólo controló los flujos financieros, sino que dominó las decisiones políticas cruciales. Tomaban parte en la formación de los gobiernos y recibían prebendas de éstos. La oligarquía se basaba así en la interacción de dos grupos de la elite, el *establishment* político, que quedaba financiado por los principales magnates de la economía, y los propios magnates o *big businessmen*. Según Krishtanovskaya y White, “dentro del gobierno mismo llegaron a tener sus propios ministerios, funcionarios y personal”<sup>86</sup>. Su influencia había crecido a sobremanera tras ayudar a Yeltsin en la campaña electoral presidencial de 1996<sup>87</sup>. Sin embargo, la crisis económica y la caída del gobierno de Kiriyenko en agosto de 1998 marcaron el final de su particular *siglo de oro*<sup>88</sup>. La tónica general fue un retiro de su actividad hacia lo meramente económico, irse al extranjero, o tratar de influir políticamente en espacios más modestos como las administraciones regionales. Sin embargo hubo quien se resistió a ese cambio<sup>89</sup>. La llegada de Putin al poder, con declaraciones como que la oligarquía iba a “dejar de existir como clase” estableció un claro antes y después en su actividad política (Sevodniya 20 de marzo de 2000: p. 1).

Los casos más sonados abiertos por la Fiscalía General contra miembros de la oligarquía, los de Boris Gusinski<sup>90</sup>, Boris Berezovsky<sup>91</sup> y Mijaíl Jordorkovsky<sup>92</sup>, son bien conocidos.

<sup>86</sup> Kryshtanovskaya, Olga y White, Stephen: “The rise of the Russian business elite”, *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 38, nº 3 (September 2005), p. 294.

<sup>87</sup> Incluso Boris Berezovsky llegó a asegurar que la reelección de Yeltsin fue posible gracias a su campaña mediática. *Financial Times*, 1 de noviembre de 1996, p. 17.

<sup>88</sup> Krishtanovskaya, Olga: “Kremlin Regulars”, *Vremya MN*, 13 de febrero de 2002.

<sup>89</sup> Algunos, como Vladimir Vinogradov de Inkombank y Alexander Smolensky de SBSAgro incluso llegaron a arruinarse. Kryshtanovskaya y White, “The rise of the Russian business elite”, *op. cit.*, p. 294.

<sup>90</sup> Gusinski era dueño del grupo Media-Most. Canal, tras el proceso, él acabó en el exilio en Israel, y se procedió a la liquidación de NTV, NTV-plus, the Sem Dnei Publishinhe House y la propia Media Most. Al mismo tiempo se embargó sus posesiones en España al declararse insolvente. *Izvestia*, 16 de diciembre de 2000, p. 2.

<sup>91</sup> Según Sergey Dorenko, amigo de Berezovsky, éste llegó a decirle a Putin tras ser elegido Presidente que él sería una figura temporal, que el Presidente permanente sería escogido en 2004. Dorenko tras presenciar la





Cabe destacar, no obstante, que cuando Putin actuó contra oligarcas lo hizo por motivos particulares, la oligarquía no fue atacada como *clase*, más bien se le integró en el sistema una vez identificados claramente donde estaban los límites. Para Krishtanovskaya y White, autores que han desarrollado los estudios más detallados de la elite postsoviética, en el periodo de Putin ha habido una renegociación más que disolución de la forma que los grandes empresarios rusos intervienen en la política. Su influencia directa en el proceso político se ha reducido con el fortalecimiento de la autonomía de las elites que hoy ocupan los altos cargos del Estado, más que del propio Estado. Según estos mismos autores, otros movimientos se habrían verificado: un proceso de concentración del poder a nivel regional favorecido por la exclusión de la oligarquía en Moscú; una focalización de los intereses de los oligarcas en obtener privilegios para sus propias compañías<sup>93</sup>.

El sistema de reclutamiento de elites bajo Yeltsin y Putin no ha sufrido en los hechos una gran distorsión: ambos se hicieron rodear de gente de confianza a quienes habían conocido en instituciones y comunidades donde desarrollaban sus ocupaciones previas<sup>94</sup>. Los lazos personales y la lealtad fueron los factores predominantes en las designaciones de cargos políticos llevados a cabo por Yeltsin, lo que llevó a conocer al núcleo del régimen como la *Familia*. Cuando Putin se convirtió en Presidente en funciones heredó ese mismo sistema, no existiendo canales institucionalizados de reclutamiento de elites disponibles en un entorno altamente personalista. A ambos ese tipo de sistema les ha servido para repartir puestos y componer combinaciones en las que ellos siempre mantenían el centro de la estructura. Putin inició la carrera de nombramientos por quienes mejor conocía. Sus antiguos colegas del KGB de San Petersburgo y otros altos funcionarios del actual FSB<sup>95</sup>. Sin embargo un buen número de puestos, si bien siguieron esta misma lógica de amistades, pertenecían a la esfera civil, abogados, economistas liberales, y otros funcionarios de los tiempos en los que Putin trabajó bajo las órdenes de Anatoly Sobchak en la alcaldía de San Petersburgo<sup>96</sup>. A pesar de lo cual, Putin, mantuvo por un tiempo a miembros de la *Familia* como Alexander Voloshin como jefe

---

fanfarronada de Berezovsky le dijo: “Hoy te has sentenciado a ti mismo”. Pero, como según se dice también ocurrió en el caso de Jodorkovsky, lo que liberó a Putin de sus dudas sobre cómo proceder con Berezovsky fue el intervencionismo de éste en la reforma del Consejo de la Federación que habría estado preparando la Administración Presidencial mediante el pago de sobornos a los diputados de la Duma. Baker y Glasser, *op. cit.*, pp. 84-87.

<sup>92</sup> El caso Jodorkovsky quizás sea el más conocido en Occidente, en primer lugar porque de manera interesada se le convirtió en el nuevo adalid del liberalismo ruso, y en segundo lugar porque ha sido el único oligarca en ingresar en prisión. En julio de 2003, su compañía Yukos, la más importante petrolera rusa del momento se convirtió en el objetivo del Fiscal General Vladimir Ustinov. Los esfuerzos por influir de manera mediante sobornos en las decisiones de la Duma y su pretensión última por aspirar a la presidencia de Rusia habrían forzado su procesamiento. Sakwa, R. *¿El enigma ruso?* En *La Vanguardia*, 3 de marzo de 2006.

<sup>93</sup> Kryshtanovskaya y White, “The rise of the Russian business elite”, *op. cit.*

<sup>94</sup> *Ibid.*, pp. 293-307.

<sup>95</sup> En los últimos meses de vida de la URSS, el KGB se dividió en distintas agencias: el Servicio de Seguridad Federal (FSB), a cargo de las actividades de inteligencia en el interior y la seguridad de fronteras; la inteligencia exterior queda a cargo del Servicio de Inteligencia Externa (SVR) y el Directorio Principal de Inteligencia (GRU) de las Fuerzas Armadas; el Servicio de Protección Federal (FSO) se ocupa de la vigilancia de edificios públicos y escolta a altos cargos; la Agencia Federal de Comunicaciones Gubernamentales e Información (FAPSI), la cual se integró durante el mandato de Putin en el FSB, mantiene la seguridad de las comunicaciones; y el Departamento de Proyectos Especiales de la Presidencia, encargado de garantizar la seguridad de los líderes políticos en caso de guerra. Tsykin, *op. cit.*, p. 72.

<sup>96</sup> Petrov, N. y Slider, D.: “Putin y las regiones”, en Herspring, Dale R. (ed.) (2003): *Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*, Nueva York, Rowman and Littlefield, p. 219. Según una entrevista a Olga Krishtanovskaya, el veinticuatro por ciento del personal federal ha sido reemplazado en el periodo de Putin. El veinticinco por ciento de la elite gobernante actual son peterburgueses, datos que superan a las cohortes que trasladaron Brezhnev desde Dnepropetrovsk y Moldavia, Gorbachov desde Stavropol y Yeltsin desde Sverdlovsk. *Nezavisimaya gazeta*, 19 de agosto de 2003.



del equipo presidencial, y Mijaíl Kasyanov como Primer Ministro. Otros incluso todavía continúan entre la élite como Anatoly Chubais o el propio Vladislav Surkov<sup>97</sup>.

Mientras el ala civil del clan peterburgués, economistas liberales, abogados y otros tecnócratas, ha estado en los puestos claves que tratan con la política macroeconómica<sup>98</sup>, Putin ha completado el *staff* de la Administración Presidencial, gobierno y Parlamento con aliados y clientes que provienen de organizaciones militares y, especialmente, de los servicios de seguridad. Es necesario aclarar varios puntos sobre la posible *silovikización* de las instituciones del Estado que se habría llevado a cabo en los años de Putin en el poder.

Primero, la presencia de miembros de las fuerzas de seguridad e inteligencia rusas entre la burocracia y la elite política rusa tenía ya una tendencia ascendente previa la llegada de Putin. Los servicios de seguridad tuvieron ya un papel relevante a la hora de apoyar a Yeltsin en su conflicto con el Parlamento en 1993 y colaborando con la Administración Presidencial para cubrir ciertos casos de corrupción<sup>99</sup>. Yeltsin buscó desde el principio de su mandato el apoyo de las instituciones que tomaron el testigo de la extinta KGB y designó a una larga serie de antiguos oficiales de la KGB para servir en su gobierno, si bien durante los primeros años de su mandato estos quedaron apartados de los puestos con mayor visibilidad pública. También Yeltsin ganó el favor de los servicios de seguridad, cooptando oficiales de los servicios de seguridad y situándolos en puestos de la administración, y aumentando los poderes de las agencias de seguridad. A finales de los años noventa la presencia de elementos de los servicios de seguridad era ya un prominente rasgo de la administración Yeltsin. De hecho sus últimos tres primeros ministros habían formado parte de la KGB o de sus instituciones sucesoras: Yevgenni Primakov, Sergey Stepashin y Vladimir Putin<sup>100</sup>.

Segundo, si bien es cierto que, tanto en lo que concierne a puestos claves del Estado, como en el conjunto de la burocracia política, se ha instalado una capa importante de miembros *siloviki*, no lo es menos que no han sido el único colectivo en adelantar posiciones y visto lo visto en el reciente contexto de sucesión, no ocuparían el primer lugar en el escalafón de grupos con influencia política. Entre el conjunto de la elite política, igualmente hay que destacar el permanente crecimiento del empresariado ruso entre la elite política. De hecho existe un debate en torno a si son unos u otros el principal grupo que ha visto aumentada su influencia y presencia entre la elite política en estos años con Putin en el poder. La inicial y extendida versión de Krishtanovskaya y White<sup>101</sup> sobre el riesgo de una *militocracia* en la Federación Rusa habría obtenido respuesta de autores como Renz<sup>102</sup> o Rivera y Rivera<sup>103</sup> según quienes no se estaría produciendo una *FSBitización* del poder, y más bien, existiría una tendencia mayor a la presencia de representantes del mundo de los negocios

<sup>97</sup> Chubais preside el monopolio parcialmente privatizado de la electricidad. Él ha disfrutado del favor de Putin y gozó de gran influencia en la reforma del sector.

<sup>98</sup> Makarkin, A.: "Drugkiye pitertsy", *Sovershenno sekretno*, nº 2 (2003).

<sup>99</sup> Knight, A.: "The Enduring Legacy of the KGB in Russian Politics", *Problems of Post-Communism*, vol. 47, nº 4, pp. 3-15.

<sup>100</sup> Yevgenni Primakov (10 de septiembre de 1998, antes Ministro de Exteriores), Sergey Stepashin (12 de mayo de 1999, hasta ese momento Ministro de Interior) y Vladimir Putin (8 de agosto de 1999, hasta ese momento secretario del Consejo de Seguridad y director del Servicio Federal de Seguridad (FSB, agencia sucesora de la KGB).

<sup>101</sup> Kryshatanovskaya y White, "Putin's militocracy", *op. cit.*, pp. 289-306.

<sup>102</sup> Renz, B.: "The *Siloviki* in Russian Politics: Political Strategy or a Product of the System?", *Russian Analytical Digest*, nº 17 (2007); Renz, B.: "'Putin's Militocracy'? An Alternative Interpretation of the Role of *Siloviki* in Contemporary Russian Politics", *Europe-Asia Studies*, vol. 18, nº 6 (2006), pp. 903-924.

<sup>103</sup> Rivera, S. W. y Rivera, D. W.: "The Russian Elite Under Putin: Militocratic or Bourgeois?", *Post-Soviet Affairs*, vol. 22, nº 2 (2006), pp. 125-144.



entre la elite política, en el gobierno y en la sociedad en general. No obstante, Krishtanovskaya y White<sup>104</sup> apuntan una diferencia importante entre ambos grupos y es que los miembros provenientes del mundo de los negocios no son activamente reclutados, sino que comienzan su ascenso en la jerarquía desde abajo; mientras, muchos *siloviki* han sido trasladados directamente a puestos de máxima responsabilidad. En conclusión, si ningún análisis del sistema político ruso debe dejar de lado que las instituciones del Estado ruso tienen hoy un claro sesgo *securitario*, denominaciones efectistas como las de *militocracia* pueden ser excesivas y dar una imagen distorsionada de la realidad rusa.

Puede ser más apropiado visualizar a las distintas instituciones heredadas de la KGB como las únicas que, en mitad del caos de los noventa con el colapso de todas las instituciones que dependían del Estado, y a falta de estructuras partidarias nacionales o una sociedad civil fuerte, fueron capaces de mantener su cohesión territorial y política para después proporcionársela de nuevo a un Estado carente de ellas. Cuando al final de la era Yeltsin no pocas voces clamaron por el establecimiento de una dictadura militar, e incluso el mundo académico discutía la posibilidad de que en Rusia emergiera un Pinochet<sup>105</sup> que llevará a cabo las reformas liberales con mano de hierro, fueron las fuerzas de seguridad y no el ejército — con una tradición de sometimiento a la autoridad civil—, como había ocurrido al final de la era *brezhneviana* con Andropov, las que tomaron posiciones. Además, en su seno era posible extraer una base de funcionarios preparados a nivel de la administración, por más que su reclutamiento respondiera a criterios patrimonialistas.

### **3. Instituciones y régimen político ruso en el segundo mandato de Putin (2004-2008)**

Según la opinión de Putin, confirmada por los propios rusos, en este periodo se ha recobrado cierta capacidad de predicción en la provisión de servicios básicos y sobre el funcionamiento en general del sistema. Pese a ello, el ciudadano ruso en la segunda dimensión del orden no ve una clara mejoría, y aun cuando la hubiera, su estado está muy lejos de ser óptimo<sup>106</sup>. Una opinión que no se desajusta de la sostenida públicamente tanto por el Presidente saliente, Putin, quien llenó su campaña a las elecciones de la Duma con alusiones a la corrupción que reinaba entre la nueva burocracia rusa y los neófitos que buscan beneficio en Rusia Unida; como el nuevo Presidente Medvedev, quien tuvo a placer en una de sus primeras intervenciones tras vencer el nueve de marzo identificar el famoso nihilismo legal ruso como una de las primeras tareas a acometer.

<sup>104</sup> Kryshstanovskaya y White, “The rise of the Russian business elite”, *op. cit.*, pp. 293-307.

<sup>105</sup> Reddaway, *op. cit.*, p. 25; Pashentsev, Yevgueni y Miniar-Beloroutchev, Constantine (eds.): *Armies and Politics*, Moscú, Charitable Fund “Slovo”, Russian Progressive Review (2002).

<sup>106</sup> Según una evaluación los ciudadanos gastan en total al menos treinta y siete mil millones de dólares por debajo de la mesa, pagados a diversos funcionarios, mientras que las empresas pagan al menos treinta y tres mil millones de dólares por debajo de la mesa. Las más corruptas son las oficinas de Estado encargadas de las licencias y de las cuotas de exportación, de las subvenciones, del control de los impuestos, de las cuentas bancarias en el Banco Nacional, del cálculo de las deudas regionales y de la privatización. El estudio de *Transparency Internacional* de 2005 sobre la percepción de corrupción, sitúa a Rusia en el 90º puesto junto con Gambia. (Barómetro Global de Transparency Internacional 2005). Citado en: Nemstov, B. y Pribylovskiy, V.: “Prezident prostoi i lozhnyi”, *Novaya Gazeta*, nº 10 (2005).

Fig. 2: Estructura del poder político final en el mandato de Putin<sup>107</sup>.

### 3.1. El Ejecutivo en el segundo mandato de Putin

#### A) Cambios en el gobierno y reforma de la Administración Presidencial

Hacia 2005 los pronósticos sobre la fórmula que habilitaría a Putin para seguir en el poder se dispararon. Dos alternativas principales pasaban por la reforma constitucional: derogar la imposibilidad de llevar a cabo más de dos mandatos presidenciales consecutivos, y reformar el sistema de gobierno desplazando buena parte de los poderes presidenciales hacia un gabinete ministerial donde Putin fuera Primer Ministro. Finalmente ninguna se llevaría a cabo a pesar de que el inicio del segundo mandato de Putin fue especialmente enérgico coincidiendo la esperada reforma de la Administración Presidencial con cambios significativos en los principales puestos del gobierno. La reestructuración de ambas instituciones sin embargo no estableció todavía un claro dominio del Primer Ministro y el

<sup>107</sup> Elaboración propia.



gabinete ministerial, como algunas voces demandaban, pero, como argumenta Petrov, seguía siendo lo más parecido a un sistema de *checks and balances* en el régimen político ruso<sup>108</sup>.

En verdad, el primer gran cambio en el gobierno se produjo un mes antes de ganar las elecciones presidenciales del catorce de marzo, con la destitución de Mijaíl Kasyanov como Primer Ministro, uno de los últimos miembros de la *Familia* yeltsiniana que quedaba entre la elite dirigente. Su sustituto fue Mijail Fradkov, tecnócrata ligado tangencialmente también a los círculos *yeltsinianos* y cuya primera tarea fue reorganizar el gobierno, labor en la que según Putin, Kasyanov había fracasado durante el último año<sup>109</sup>. Putin deseaba una reforma de la Administración Presidencial que hiciera a ésta una institución más compacta y efectiva, al tiempo que esperaba que el nuevo gobierno entendiera que el Consejo de Seguridad debía tener más influencia en el diseño de las grandes estrategias del Estado.

La reforma de la Administración Presidencial consistió antes que nada en el recorte de personal, siendo su cambio más destacable la reducción del equipo del Presidente jefe de la Administración Presidencial de ocho a dos miembros, Vicepresidentes, con la retirada total del departamento de economía. Los seis miembros retirados fueron reasignados como asistentes presidenciales<sup>110</sup>. Los dos Vicepresidentes de la Administración Presidencial encabezada por Dmitriy Medvedev pasaron a ser Igor Sechin y Vladislav Surkov, los tres cabezas visibles de dos de los principales grupos bajo el patronazgo de Putin, pero enfrentados entre sí: los liberales y abogados peterburgueses, los *siloviki*, y un grupo de oligarcas y miembros de la elite *yeltsinista* liderados por Roman Abravamovich. De ahí que muchos analistas comentaran entonces que Putin estaba utilizando las reformas para adaptar la correspondencia del peso contemporáneo de cada grupo a su presencia en las instituciones. Después se produjo la transferencia del jefe de la Administración Presidencial al gobierno, Medvédev, junto con el nombramiento de Sergey Ivanov, ambos como viceprimerministros. Esa salida fue interpretada como un primer movimiento hacia el fortalecimiento del gobierno, y su restauración como órgano de decisión política<sup>111</sup>.

Finalmente la reforma definitiva de las relaciones entre la presidencia y el gobierno, no se produjo en el curso de este segundo mandato de Putin. Un cambio en la estructura del ejecutivo que planteaba redefinir las funciones del gobierno, ampliando sus competencias, y su independencia de la presidencia. Esta reforma —que parece va a ser uno de los puntos clave de la reestructuración en el sistema político con el paso de Putin al cargo de Primer Ministro— fue en varias ocasiones planteada por el Primer Ministro Fradkov. Putin, en cambio, no solo no accedió sino que, con o sin relación, inmediatamente después de la última ocasión en que Fradkov insistió, el primero le hizo destituir sustituyéndolo por su allegado Viktor Zubkov<sup>112</sup>. Zubkov reemplazaría a Fradkov como Primer Ministro en septiembre, disparándose las apuestas sobre las posibilidades de este burócrata desconocido para el gran público como posible sucesor de Putin.

<sup>108</sup> Opinión del analista del Centro Carnegie de Moscú, Nikolai Petrov, en “Putin Cuts Back Presidential”, *Moscow Times*, 26 de marzo de 2004, p. 1.

<sup>109</sup> “Putin Praises New Government”, *Moscow Times*, 29 de marzo de 2004, p. 4. Es de conocimiento público que las quejas de Kasyanov en relación con el arresto de Mijaíl Jodorkovsky no le ayudaron a mantener el puesto.

<sup>110</sup> Vladimir Ivanov, Alexander Abramov, Sergey Prijodko, Dzhakhan Pollyyeva, Igor Shuvalov y Larisa Brycheva. Por su parte, Alexey Gromov continuó como portavoz presidencial e Igor Shuvalov como jefe del departamento de protocolo.

<sup>111</sup> *Kommersant*, 15 de noviembre de 2005.

<sup>112</sup> *Vremya novostei*, 6 de febrero de 2007.



De este modo, se puede asegurar que Putin ha utilizado también la potestad adquirida de deponer y designar a los representantes del gobierno a fin de seguir alimentando las dudas sobre cuál sería la resolución al enigma de su sucesión y así evitar tomar la posición de un *lame duck* en el tramo final de su mandato. Y es que el debate sobre el futuro del cargo presidencial en marzo de 2008 se mantenía: ¿Se las arreglaría Putin para continuar en el puesto a pesar del límite constitucional a dos mandatos? Y, de no ser así, ¿quién y en que condición sería el sucesor de Putin? Ciertamente es que Putin en verano de 2006 manifestó que no modificaría la Constitución para poder presentarse a un tercer mandato, pero dicha revelación no neutralizó las dudas sobre lo que en verdad había en su mente. Y esto fue así por dos motivos, el primero, la insistencia con que buena parte de la nueva nomenclatura ha solicitado, sino rogado, la permanencia de Putin en el cargo, quedando en el aire si todo era una estrategia para dotar de legitimidad su definitiva permanencia pudiendo afirmar aquello de: “me quedo porque el pueblo me lo pide”; el segundo aspecto que añadió suspense fue la obscura actitud de Putin, quién hasta dos meses antes de las elecciones presidenciales de marzo no confirmó cuál sería su futuro una vez fuera del cargo, abriendo la veda para todo tipo de cabalías acerca de reformas institucionales y estrategias que burlasen la legalidad vigente sin violarla que le permitieran seguir dirigiendo el país, si bien no presidiéndolo.

## **B) Reformas tras Beslan para la mejora de la seguridad nacional y el fortalecimiento del Estado**

Tras la tragedia de la escuela de Beslan, en septiembre de 2004 el Presidente Putin inició una enérgica serie de reformas necesarias en su opinión para aumentar la seguridad nacional. Entre ellas, destacaron sobre el resto: la creación de un único sistema de autoridad del ejecutivo con la modificación del proceso de elección de los gobernadores desde el proceso electoral a su nombramiento por los parlamentos republicanos y regionales previa recomendación del Presidente de la Federación Rusa<sup>113</sup>; en segundo lugar, se aprovechó para introducir un proyecto previo de Putin de implantación de una Cámara que reuniera a ciudadanos independientes y distintos elementos de la sociedad civil rusa; en tercer lugar, las elecciones a la Duma pasaron a estar bajo un sistema enteramente proporcional y a estar únicamente destinadas a partidos políticos, ni asociaciones cívicas ni coaliciones; en cuarto lugar, se estableció una comisión para la observación del Cáucaso Norte; y por último se procedió a instalar un sistema de seguridad unificado en toda la Federación.

De manera inmediata al anuncio de dichas reformas no faltó quien manifestó preocupación sobre su influencia en derechos y libertades políticas, incluso hubo quien etiquetó aquel contexto como el definitivo final de la democracia en Rusia<sup>114</sup>. En esa dirección, sin duda la más importante de las reformas fue la ley que abolió las elecciones como medio de selección de los gobernadores de las ochenta y nueve regiones rusas. Pero según Stoner-Weiss, estas reformas no han contribuido ni a mejorar la seguridad del pueblo ruso, ni a favorecer la gobernabilidad de Rusia, ni a hacer más efectivas las políticas desplegadas en las regiones, ni a frenar la corrupción. Por el contrario, en vez de apartar a los

<sup>113</sup> Si el Parlamento de una república o región rechaza tres veces el Presidente puede disolverlo y designar un gobernador en funciones. Unido a la potestad adquirida en el primer mandato por el Presidente de poder de cese a gobernadores y disolución de parlamentos en caso de violación severa de la ley, lo cierto es que difícilmente estas instituciones podrán sostener un conflicto de ahora en adelante con la Presidencia. Ciertamente es que el Tribunal Constitucional ha establecido requisitos severos para que tales acciones se puedan llevar a cabo. Taibo, *op. cit.*, p. 95.

<sup>114</sup> Stoner-Weiss, *op. cit.*, p. 104.



que supuestamente eran gestores ineficaces y corruptos, Putin confirmó a más del ochenta por ciento de los gobernadores, con la salvedad de que ahora ellos debían la seguridad de su cargo a Putin y no a los votantes<sup>115</sup>. Hasta la fecha, no obstante, ya han sido objeto de presiones los siguientes gobernadores: Aleksandr Rustkoi (Kursk), Yevgueni Nazdratenko (Primorsk), Vladimir Yakovlev (San Petersburgo), Ruslan Aúshev (Ingushetia), y Mijaíl Nikolaev (Saja). Además, cabe señalar que casualmente, de una forma u otra, los siete gobernadores del Caúcaso Septentrional han sido sustituidos<sup>116</sup>.

Entre la puesta en marcha de la reforma y el tiempo presente se ha consumado un proceso que vendría a completar la oleada de adhesiones a Putin del año 2000: una escalonada pero firme y segura incorporación de la mayor parte de gobernadores en la estructura de Rusia Unida. No obstante, sobre la autoridad y capacidad que Putin y el centro del Estado ruso han conseguido acumular en las provincias existe cierta división. Mientras los hay que opinan que la vuelta de tuerca autoritaria no ha ido acompañada de mayor autoridad, es decir que se ha dado *un autoritarismo sin autoridad*<sup>117</sup>, no faltan especialistas que avalan el aumento de la certidumbre con la que Putin ha finalizado su mandato respecto al cumplimiento de sus ordenes y las leyes federales en las regiones. Según la opinión de los primeros, la autoridad del gobierno federal ha visto como sus leyes son evadidas e ignoradas. Así desde 2005 los gobernadores han continuado con los similares niveles de corrupción y comportamiento nepotista, habiéndose añadido ahora, la ausencia de rendimient de cuentas en proceso electoral alguno. A ello se debe agregar la falta de resultados que ha producido la labor de los Representantes Plenipotenciarios introducidos en 2000 una vez finalizada la uniformización legal. Sea como fuera, los RP todavía presentes experimentan las consecuencias de la ambigüedad de sus competencias económicas y financieras que bien se traducen en una recaída en círculos clientelares con normas arbitrarias, bien en una franca dejadez ante la acción de las elites locales.

### C) La creación de la Cámara Pública

Tras lo sucedido en Beslan, Putin justificó la necesidad de una Cámara que ejerciera control civil sobre las fuerzas de seguridad y otras agencias estatales encargadas del cumplimiento de la ley en sus labores de combatir el terrorismo, la Cámara actuaría como un puente entre las autoridades y la población, debido a la “necesidad de incrementar la influencia real ejercida sobre el gobierno por parte de ciudadanos e instituciones cívicas”<sup>118</sup>. Putin envió la primera proposición de ley para la formación de una Cámara Pública el nueve de diciembre de 2004, y su primera lectura se aprobó el veintidós de ese mismo mes. Previamente, no se realizó ninguna consulta o sondeo sobre que organizaciones estarían dispuestas a formar parte de ese nuevo órgano estatal compuesto por representantes de *organizaciones no gubernamentales*. En febrero de 2005 se consumaba la creación de la Cámara Pública con la aprobación de la Duma Estatal. La Cámara Pública está compuesta por cuarenta y dos compromisarios escogidos por la presidencia, quienes escogieron a su vez cuarenta y dos representantes de organizaciones no gubernamentales a nivel federal, y otros cuarenta y dos representantes de organizaciones sociales de regionales o interregionales escogidos por los anteriores ochenta y cuatro. Un mecanismo encadenado que no pierde la verticalidad en ningún estrato de la selección. La creación de la Cámara Pública Federal ha sido continuada con la constitución de Cámaras Públicas regionales a lo largo de toda la Federación.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>116</sup> Taibo, *op. cit.*, p. 96.

<sup>117</sup> Shevtsova, *op. cit.*; Stoner-Weiss, *op. cit.*, p. 112; Taibo, *op. cit.*

<sup>118</sup> *Vremya novostei*, 23 de enero de 2006, pp. 1-2.



Con Yeltsin se había producido marginación de la sociedad civil, selectiva presión y amenaza a determinadas organizaciones y categorías de organización como fue el sindicalismo. Un periodo, en conjunto, de desordenada obstrucción al desarrollo de la sociedad civil rusa, quedando ésta incapaz de ejercer influencia y control sobre las autoridades rusas. Con Putin ha existido mayor determinación por la sistematización de previsibilidad en las relaciones entre el Estado y las diferentes esferas en que los derechos y libertades políticas se ejercen (medios, sociedad civil, organizaciones políticas y religiosas). De hecho, el objetivo de reunir un conjunto de organizaciones sociales en un órgano ligado de alguna manera a las estructuras del Estado, tiene su origen ya en 2001, cuando desde el poder se planteó el establecimiento de una tercera cámara con carácter consultivo como la aprobada en 2004. Entonces el rechazo de algunas de las principales y más prestigiosas organizaciones provocó que se desechara esa opción y en su lugar se sostuviera un encuentro de tres días que sirviera como primer contacto entre Estado y organizaciones. Este encuentro, denominado Foro Cívico, fue presidido por el propio Putin, si bien no llevó a grandes avances.

En aquel periodo ya se pudo identificar dos dinámicas de actuación permanentes por parte de la administración Putin. Dinámicas cuyas lógicas se hayan íntimamente relacionadas: la marginalización consciente de algunas de las ONG más grandes y representativas en sus ámbitos de actuación, y la proliferación de ONG organizadas parcial o completamente por el gobierno, GONGOs<sup>119</sup>. El enfrentamiento y división latente entre los dos sectores de ONG, materializado en la composición del Comité, fue en aumento ya en las semanas previas al forum por la insistencia de Gleb Pavlovsky en que la principal tarea de la sociedad rusa tras el *11 de Septiembre*, debía ser apoyar al gobierno a apuntalar la seguridad nacional, ampliando los poderes del Presidente<sup>120</sup>. Una vez comenzó el trabajo en las comisiones las consultas no fueron transparentes y la dinámica de la actuación de los activistas se convirtió en tratar de evitar la opción menos mala. La oleada de legislación que llegaría poco después para establecer un mayor control sobre las organizaciones confirmó que las verdaderas intenciones de la presidencia no era el desarrollo de una sociedad civil *desde arriba*, pero independiente y preparada para exigir responsabilidades a las autoridades, sino establecer una tutela explícita.

Pocos meses antes de la tragedia de Beslan, en la primavera de 2004, se produjo un recrudecimiento de las relaciones entre ONG y autoridades federales. En aquel contexto, el Ministro de Exteriores Sergey Lavrov desveló la formación de un órgano en el que se dieran cita la ONU, el Consejo de Europa, y organizaciones no gubernamentales rusas y extranjeras, en un movimiento aparentemente dirigido a acallar las quejas sobre el alto volumen de violaciones de los Derechos Humanos en el espacio ruso. Previamente, Lavrov debía reunir al grupo de ONG rusas que formarían parte de lo que él denominó la *Plataforma de Cooperación*. Para ello seleccionó a 48 organizaciones no gubernamentales *gubernamentalistas*, algunas de ellas auténticas GONGOs. Mientras, ninguna ONG mínimamente crítica fue invitada.

De nuevo, la Cámara Pública Federal ha quedado compuesta de forma selectiva con ciertas ONGs leales, y la mayoría de GONGOs creadas por iniciativa de las autoridades en los últimos cuatro años. La Cámara por diseño no es un cuerpo político, y carece de capacidad de toma decisiones o control político, pero su estructura pretende semejar un *Parlamento de la Sociedad Civil*<sup>121</sup>, exactamente lo que las organizaciones trataron de impedir en el 2001 con el

<sup>119</sup> Abreviatura de su denominación en inglés, *Government-Organized "Non-Governmental" Organizations*, (GONGO's).

<sup>120</sup> Pinsker, Dmitriy (2001): "Kremlin Tames Civil Society", *Russia Journal*, 17 de noviembre de 2001.

<sup>121</sup> La Cámara tiene un total de ciento veintiséis miembros divididos en diecisiete comisiones de trabajo, equivalentes a los comités de la Duma. La temática de las comisiones recoge todas aquellas cuestiones que





Forum Cívico<sup>122</sup>. Las organizaciones de Derechos Humanos y otros críticos del Kremlin han definido a la Cámara como una mera marioneta orquestada para legitimar las políticas autoritarias del gobierno.

La primera sesión de la Cámara Pública tuvo lugar el veintidós de enero de 2006. Hasta la fecha ha tenido como principal función abordar la discusión de asuntos como la violencia xenófoba y otras actividades *extremistas* que han servido para proponer variaciones legislativas. Cierto es que la administración de Putin ha querido trasladar al marco de la Cámara Pública otro tipo de formas de concertación, como es la Comisión Tripartita que reúne a nivel federal a autoridades, sindicatos y empresarios<sup>123</sup>. Aún tratándose de una institución vacía de decisión política, la membresía no ha quedado al margen de la influencia de los principales grupos de poder rusos. Sechin, Surkov, Kudrin y los demás pesos pesados de la política rusa han presionado para introducir allegados a fin de no quedar desplazados en el interior de la cámara.

### 3.2. El Legislativo en el segundo mandato de Putin

Desde 2002 los efectos institucionales de la construcción de la mayoría en la Duma eran visibles de modo que, tras la abultada victoria de Rusia Unida en 2003, los acuerdos en el legislativo confirmaron un modelo plenamente mayoritario. En la cuarta Duma, los poderes e influencia de los partidos minoritarios han sido marginales. Como era de esperar la composición del Consejo de la Duma tomó la lógica de las mayorías, y desde entonces, Rusia Unida goza de una mayoría aplastante, con el portavoz de la Duma y Presidente de Rusia Unida, Boris Gryzlov, encabezando el cuerpo. La asignación de estos puestos legislativos clave, ha sentado el camino para los de los comités legislativos de la asamblea, igualmente muy favorables para Rusia Unida<sup>124</sup>. En contraste a anteriores dumas los líderes de un solo partido, Rusia Unida, pudieron monopolizar el Consejo de la Duma. La relativa autonomía que el portavoz de la Duma disfrutaba de su partido desapareció tan pronto como Boris Gryzlov ocupó el cargo<sup>125</sup>. El número de grupos de diputados fue reducido por las nuevas normas que elevaron los miembros necesarios desde treinta y cinco a cincuenta al comienzo de la cuarta Duma. De este modo, los diputados independientes que previamente habían tenido voz en la toma de decisiones han sido compelidos a entrar en la facción de Rusia Unida.

---

afectan a la vida política, social y económica del país: sanidad; competitividad, economía y negocios; defensa; desarrollo cultural; comunicaciones, política de la información y libertad de prensa; filantropía, actividades caritativas y voluntariado entre otras. *Izvestia*, 23 de enero de 2006, p. 1. La Cámara Pública se ubica en el edificio de la Duma, cuyo Consejo cedió el espacio para que las distintas comisiones puedan trabajar, no cerrando la posibilidad de abrir un tipo de colaboración entre las dos cámaras. *Kommersant*, 2 de febrero de 2006.

<sup>122</sup> La ley establece un procedimiento burocrático por el cual las ONG tendrán que actuar a través de la Cámara y su cuerpo ejecutivo, el *Consejo de la Cámara Pública*, para cualquier diálogo con las autoridades. Las cámaras regionales seguirán el mismo principio y quedarán a expensas de los intereses de los gobernadores regionales.

<sup>123</sup> Reemplazaría los principios de representación tripartita reconocidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con principios promocionados por las instituciones financieras internacionales en que el que se establece que el conjunto de ONG deben ser reconocidas como actores sociales, erosionando así el estatus de los sindicatos.

<sup>124</sup> Chaisty, "Majority Control and Executive Dominance: Parliament-President Relations in Putin's Russia", *op. cit.*, p. 125.

<sup>125</sup> Chaisty, *Legislative Politics and Economic Power in Russia*, *op. cit.*, p. 195.



Consolidada la mayoría clara de Rusia Unida tras elecciones de diciembre de 2003 y con la mayor perspectiva que proporciona el paso del tiempo, se pueden extraer mejor las consecuencias del mayoritarismo en la Duma. El establecimiento de una mayoría proporcional pro presidencial dio al ejecutivo mayor capacidad de influir en la agenda de la cámara baja. El ejecutivo ha seguido siendo responsable de un número grande de legislación, especialmente en cuanto a política económica. Siguiendo la coalición a cuatro de primavera del 2002, el porcentaje de leyes con prioridad económica iniciada por el ejecutivo incrementó desde el cincuenta por ciento al noventa por ciento, quedando a ese nivel desde entonces. Un periodo en el que el ejecutivo inició legislación controvertida como la ley de la monetarización de las prestaciones sociales, y mantuvo su dominio en la agenda legislativa. Incluso un político plenamente partidario de Putin como Sergey Mironov ha expresado su preocupación por el declive de la legislación iniciada desde diputados o autoridades regionales.

A favor se puede argumentar, en primer lugar, que, como ocurrió ya durante el tramo final de la tercera Duma, y es común en otros sistemas mayoritarios, este dominio del ejecutivo permitió limitar la cantidad de interés privados o particularistas en la legislación. En según lugar, el trabajo del legislativo y el gobierno se integró en mayor medida: los conflictos sobre legislación fueron conciliados antes de las lecturas oficiales en la asamblea por medio de estos acuerdos informales antes de que la legislación fuera presentada (sistema *zero readings*), lo cual significó que las oportunidades de presión para distribuir enmiendas con intereses particularistas disminuyó. En tercer lugar, los comités legislativos, como se ha dicho controlados por los legisladores de Rusia Unida, ganaron poder para eliminar anteproyectos que no tenían visos de superar la primera fase. En definitiva la centralización del control político ha eliminado puntos de acceso para corporaciones, grupos de presión regionales y burocráticos y, en su lugar, Rusia Unida se convierte en el principal foco receptor de la actividad de presión, con sus subgrupos canalizado intereses regionales y corporativos<sup>126</sup>.

En contra, en primer lugar se puede argumentar que el tradicional problema de la política rusa con la entrada interesada de individuos no se ha solucionado con el *mayoritarismo* de Rusia Unida. Ya que en la actualidad la siguiente pregunta tiene una respuesta más sencilla: ¿Qué partido me puede dar las mejores opciones de ganar un puesto de diputado en la Duma y una vez dentro defender mejor mis intereses particulares?<sup>127</sup>; por lo que el *mayoritarismo* no ha solucionado los problemas del *lobbismo* por completo y sin embargo ha creado otros nuevos; por otra parte la habilidad del Parlamento a actuar mas decisivamente ha sido a expensas del debate y la discusión; sin necesidad de construir coaliciones inclusivas, el peligro de producir políticas que alienadas de sectores significativos de la sociedad se ha ampliado y algunas reformas como la de la vivienda, la monetarización de las prestaciones sociales son un buen ejemplo; por último, la carencia de responsabilidad que acompaña al dominio del ejecutivo no ha ayudado a solventar el problema del departamentalismo de la economía política<sup>128</sup>.

En cuanto a la actividad del Consejo de la Federación se ha de destacar la fragilidad con la que se ha mostrado durante los últimos años, entre las principales consecuencias de ello ha sido la pérdida de su capacidad para ejercer como arbitro en los conflictos entre la presidencia

<sup>126</sup> Chaisty, "Majority Control and Executive Dominance: Parliament-President Relations in Putin's Russia", *op. cit.*, p. 126.

<sup>127</sup> Rusia Unida reúne a un amplio espectro de preocupaciones particularistas tales como las regionales, empresariales, sindicales o agrarias.

<sup>128</sup> Chaisty, "Majority Control and Executive Dominance: Parliament-President Relations in Putin's Russia", *op. cit.*, pp. 124-129.



y la Duma, si bien estos no han sido muchos debido al rodillo producido por la mayoría de Rusia Unida<sup>129</sup>.

### 3.3. Sistema de Partidos: ¿Del sistema de Partido único al sistema de un Único partido? (II)

Alcanzar la certidumbre en los resultados de los dos actos electorales ha sido un proceso que ha requerido de tres fases: reformas de la ley electoral y de partidos, apoyo incondicional a Rusia Unida, y el uso de recursos diversos que hacen de las elecciones a la Duma un modelo de lo que no es un proceso justo y transparente. Entre las reformas que Putin emprendió tras los trágicos eventos de Beslan en 2004 para, en su opinión, fortalecer al Estado y el nivel de seguridad nacional, dos iniciativas afectaron directamente al sistema de partidos de Rusia. La primera, como se ha comentado ya, situaba la elección de los gobernadores regionales fuera del proceso electoral, una reforma que representa el fortalecimiento del ejecutivo federal, pero que difícilmente puede revertir en el fortalecimiento de los partidos. La segunda reforma es nuevamente, en el contexto ruso, una clara manifestación del deseo de Putin por debilitar los poderes regionales independientes: la transición de un sistema electoral mixto a uno enteramente proporcional que, en opinión del propio Putin definitivamente consolidaría a los partidos *nacionales*.<sup>130</sup> Aunque es difícil negar que esa medida fortalecerá a este tipo de partidos, no son pocos los analistas que ya entonces argumentaron que la medida, en combinación con el resto de reformas introducidas, iba dirigida a beneficiar a un partido nacional en particular: Rusia Unida<sup>131</sup>.

Por lo demás, existen críticas hacia esta reforma desde distintas perspectivas, bien destacando el valor de los distritos uninominales<sup>132</sup>, bien acentuando la neutralización de los intereses regionales y/o republicanos en un Estado con los contrastes y las diferencias sociales, económicas, culturales y políticas como es la Federación Rusa, aspecto que, en verdad, aquí se entiende tiene mayor calado<sup>133</sup>. Para compensar este hecho, las listas de los partidos fueron divididos en componentes federales y regionales. No obstante, las listas regionales incluyen muchos *outsiders*, combinando miembros de la elite política regional con líderes del partido a nivel federal residentes en Moscú. También se ha reproducido el fenómeno de los llamados *lokomotive*, políticos famosos quienes no tienen pensado entrar en la Duma, pero cuya única tarea es ganar votos para otros miembros del partido, este fenómeno especialmente afecta a Rusia Unida, donde un tercio de sus candidatos declinaron aceptar su mandato para la Duma, entre ellos sesenta y cuatro gobernadores<sup>134</sup>.

<sup>129</sup> Taibo, *op. cit.*, p. 94.

<sup>130</sup> *ITAR-TASS*, 18 de noviembre de 2004.

<sup>131</sup> *Kommersant*, 30 de agosto de 2004; *Novaya gazeta*, 2 de septiembre de 2004.

<sup>132</sup> Defensores del sistema de distrito uninominal argumentan que el votante escoge entre gente e ideas y no por los símbolos partidarios, se produce una pérdida de la competición en base a asuntos locales y los asesores de campaña olvidan las regiones donde menos votos pueden alcanzarse. Un ejemplo en Petrov, N. (2007): "The Consequences of the State Duma Elections for Russia's Electoral System", *Russian Analytical Digest*, nº 32 (2007), p. 5.

<sup>133</sup> El propio informe de la OSCE a las elecciones parlamentarias de 2003 incluía la recomendación de reforma del sistema electoral para incluir los intereses regionales y de las minorías. Sin embargo, a Aleksandr Veshnyakov, entonces Presidente de la Comisión Electoral Central, sus críticas a estas reformas sólo le sirvieron para perder su puesto. *Nezavisimaya gazeta*, 30 de noviembre de 2006.

<sup>134</sup> Petrov, *op. cit.*, p. 5.



Las reformas que afectan al registro de los partidos incluyen: la ley “Sobre partidos políticos” que aumenta hasta un mínimo de cincuenta mil miembros con al menos quinientos en más de la mitad de las regiones de Rusia, lo que pone ya en un serio aprieto la formación de nuevos partidos, e incluso la supervivencia a alguno de los antiguos; los partidos ya no pueden competir electoral agrupados en bloques o coaliciones; la elevación del riesgo de ser anulado por firmas invalidas al haber sido reducido éste a un cinco por ciento; por último el aumentado el depósito económico en la Comisión Electoral (CEC) a dos millones de dólares. Exigencias, todas ellas, que no se aplican a las fuerzas ya presentes en la Duma. En relación con la aplicación de estas reformas habría que apuntar que su uso ha sido selectivo y claramente dirigido para dejar fuera a determinadas fuerzas y/o candidatos que, por los motivos que fuera, resultaban molestos. A pesar de ello la única opción de cierto rango a la que le fue prohibido su registro fue a la coalición *La Otra Rusia*, entre cuyos líderes se incluyen Mijaíl Kasyanov, Gary Kasparov y Eduard Limonov; mientras, a ninguna organización le fue requerida información sobre sus membresía, la cual debía superar los cincuenta mil miembros cuando, como señala Petrov (2007), únicamente Rusia Unida y el PCFR bajo una presión administrativa estarían en condiciones de superar ese nivel.

Con la ley “Sobre la elección de los miembros de la Duma Estatal”, el 18 de Mayo de 2005 la barrera de entrada a la Duma fue elevada al siete por ciento; los partidos ya no pueden competir electoral agrupados en bloques o coaliciones favoreciendo la formación de bloques electorales en torno a los partidos ya presentes en la Duma; y se produjo la desaparición de la opción *Contra Todos*, muy sentida por el electorado ruso.

En definitiva, ¿se puede decir entonces que el ejecutivo liderado por Putin ha mostrado un verdadero interés en fortalecer a los partidos políticos y la estabilización de un sistema de partidos coherente? No se puede afirmar con contundencia porque las acciones desarrolladas muestran lagunas, contradicciones con los principios democráticos, y elementos correctores que conducen a intuir que detrás de las reformas más que favorecer el fortalecimiento de los partidos políticos priorizó el establecimiento de una mayoría favorable en la Duma. En conclusión, la agenda de Putin sobre la reforma del sistema de partidos ha ido dirigida a, en primer lugar, sistematizar un sistema de partidos por medio de un proyecto centralizador que debilitará la influencia independiente de líderes regionales en las instituciones del legislativo federal, en segundo lugar, a fortalecer un verdadero “partido del poder” exitoso, e incluso un bipartidismo del poder si se añade a Rusia Justa; así como a debilitar la oposición en la Duma.

### **A) Sistema de partidos resultante en la Duma de 2007**

Ante la poca incertidumbre sobre la identidad del partido ganador de las elecciones, en los meses previos a las elecciones se generó la duda de si de una vez en Rusia se establecería un bipartidismo pro presidencialista. La creación de Rusia Justa a principios de año tras la fusión de los distintos partidos creados por el Kremlin en 2003 para restar votos al PCFR puso a muchos analistas sobre esa pista. De hecho en los meses siguientes se especuló cual sería la decisión final del Presidente Putin, bien permanecer neutral ante ambos partidos no vinculando ni apoyo ni membresía a ninguno en particular, bien decidirse por una de estas dos últimas posibilidades. La decisión en octubre de Putin desniveló la balanza a favor de Rusia Unida hasta el punto de hacer caer en picado la intención de voto de Rusia Justa llegando



incluso a no superar la barrera del siete por ciento en las semanas previas a las elecciones<sup>135</sup>. El resto de dudas se dirigían a si la Duma saliente mantendría cierta pluralidad; cuántos partidos pasarían el duro corte del siete por ciento; si se daría un bipartidismo Rusia Unida-PCFR<sup>136</sup>; o si algún partido de la oposición real se introduciría en la Duma aparte de los comunistas. Claro está que éstas eran las preguntas directamente relacionadas con la composición de la Duma, porque en realidad el verdadero *móvil* de las elecciones quedó eclipsado por el contexto de sucesión de Putin —quien hizo todo lo que estuvo en su mano para aumentar la incertidumbre sobre su decisión final— y el planteamiento de campaña que Vladislav Surkov diseñó para el mismo Putin y de paso, para la marca electoral tras la que éste se presentaba, Rusia Unida.

La formación de Rusia Justa por medio de la unión del Partido de la Vida, Rodina y el Partido de los Pensionistas el veintiocho de octubre de 2006, tuvo como fin, en palabras de su líder Sergey Mironov, acabar con el feudal monopolio político de Rusia Unida<sup>137</sup>. El primer congreso de Rusia Justa celebrado en febrero 2007 reunió a doscientos noventa y seis delegados de setenta y nueve delegaciones regionales. Los *Mironovitas* escucharon por parte de su líder un discurso que combinó un ceremonial saludo al Presidente Putin, referencias a las ideas socialistas adornadas con objetivos concretos como alcanzar una sociedad de “nivel europeo”, de la cual Rusia estaría hoy lejos, pues “tiene más de veinte millones de pobres con ingresos inferiores al salario de subsistencia mínimo”<sup>138</sup>.

En el verano de 2007, Sergey Mironov dio un giro en el tono de sus declaraciones, tomando la estrategia de oposición al gabinete del gobierno, que no al Presidente Putin. La dialéctica utilizada por Mironov subió de tono al referirse al jefe del *staff* presidencial Vladislav Surkov, ideólogo de la democracia soberana, y con quien ha escenificado un encendido conflicto en el último año. Para muchos analistas éste no era sino el último intento de Mironov por aparecer ante el electorado como el único partido de la oposición por el que merece la pena votar: leal a Putin y crítico con el resto de la elite dirigente. Pero también es cierto que se ha argumentado que Rusia Justa sería el proyecto partidario del núcleo duro *siloviki* bajo mando de Igor Sechin tras quedar al margen de la dirección de Rusia Unida, partido cuya estrategia controla el propio Surkov.

Finalmente Putin manifestó su deseo de encabezar la lista de Rusia Unida en las elecciones a la Duma<sup>139</sup>. Cada lista de partido puede incluir tres nombres, pero él prefirió figurar en solitario, para favorecer la identificación del voto con su persona y no con el partido. Entre los nombres que se barajaron para acompañarle estaban los de Boris Gryzlov, Shoigu y Luzhkov. La estrategia de Rusia Unida a partir de ese momento fue hacer un

<sup>135</sup> En el último mes las encuestas más fiables, Centro Analítico Levada, daban una Duma compuesta por Rusia Unida y el Partido Comunista de la Federación Rusa (PCFR), dejando fuera al resto de formaciones incluidas las leales a Putin como el LDPR de Zhirinovski y Rusia Justa de Sergey Mironov. El Centro Analítico Levada los resultados eran los siguientes: sesenta y siete por ciento de votos para Rusia Unida, catorce por ciento para el PCFR, y a partir de ahí, sin superar la barrera del siete por ciento el LDPR de Zhirinovski con un seis por ciento, Rusia Justa con un cuatro por ciento, el Partido Agrario con un tres por ciento, Yabloko con un dos por ciento y la UFD con uno por ciento. La agencia de estudios estadísticos estatal VTsIOM situaba a Rusia Unida con un sesenta y tres con ocho por ciento y a los comunistas del PCFR con un escuálido siete con tres por ciento.

<sup>136</sup> Esta opción fue difundida por Guennadi Ziuganov, líder del PCFR, una vez Putin anunció su apoyo a Rusia Unida y Rusia Justa quedo devaluada.

<sup>137</sup> “Mironov Will Lead New Center-Left Party”, *Moscow Times*, 11 de octubre de 2006, p. 3.

<sup>138</sup> *Moskovskiye novosti*, nº 8, 2 de marzo de 2007.

<sup>139</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 2 de octubre de 2007.



llamamiento al electorado para que interpretara las elecciones como un plebiscito a Putin<sup>140</sup>. La imagen del partido se dejó en exclusiva a eslóganes como “Plan de Putin, Victoria de Rusia”, al tiempo que se aderezaban los discursos con advertencias sobre los enemigos — Occidente, los comunistas y los liberales *yeltsinianos*— que sueñan con una venganza y quieren humillar al país. Putin, en referencia a las *revoluciones de colores*, aludía a todos ellos al decir “carroñeros que van a las embajadas extranjeras... saldrán a la calle, aprendieron de los especialistas occidentales, se entrenaron en los países vecinos y ahora probarán aquí”.

La campaña de Putin incluyó un sinfín de iniciativas por encumbrar su imagen como Líder Nacional. Estas iniciativas emergidas aparentemente al margen del Estado, pero muy bien financiadas, han llevado a cabo el salto cualitativo de afrontar un abierto culto a la personalidad. El movimiento *Za Putina* (Por Putin) creado dos meses antes de las elecciones, afirmó haber reunido treinta millones de firmas para conseguir nombrar a Putin oficialmente *Líder Nacional*, ocupando la presidencia de una nueva cámara de control ciudadano sobre el ejecutivo para el cumplimiento del *Plan Putin*, un conjunto de objetivos para el futuro del país extraídos de intervenciones de Putin presentados por Boris Gryzlov en mayo de 2007<sup>141</sup>. A esta iniciativa habría que sumar la estrategia de una red de organizaciones de movilización que, como en el periodo soviético, abarca a distintos estratos generacionales y profesionales<sup>142</sup>.

En cuanto a los resultados, Rusia Unida, por supuesto, obtuvo una amplia mayoría parlamentaria con trescientos quince diputados de cuatrocientos cincuenta tras conseguir el sesenta y cuatro por ciento de los votos, permitiendo casi confirmar ya la transición desde el sistema de *Partido Único* al sistema de un *Único Partido*. El principal partido de la oposición, el PCFR, recibió el once por ciento de los votos y cincuenta y siete diputados. Finalmente, a pesar de que muchas encuestas lo ponían en cuestión, tanto

<sup>140</sup> Putin en un acto de campaña afirmaba que encabezaba la lista de Rusia Unida “porque no hay nada mejor”. “Estáis votando por mí, no por el partido”; “si la gente vota a Rusia Unida, lista que yo encabezo, significa que confía en mí. Y significa también que tendré la autoridad moral para pedir a cualquiera que ocupe tanto la Duma como el gobierno llevar a cabo las decisiones que han sido establecidas hasta la fecha”. Krasnoyarsk. *Nezavisimaya gazeta*, 14 de noviembre, 2007, pp. 1-3.

<sup>141</sup> Sistemática planificación de reformas llevada a cabo por Putin y explicitada como proyecto político de manera vaga y grandilocuente en la obra “El Plan del Presidente Putin, sobre el liderazgo para los futuros presidentes”, sus cinco puntos principales son: 1) Rusia es una gran civilización cuya herencia cultural necesita ser preservada para poder ser disfrutada por las futuras generaciones, incluidas su lengua y la tradición de tolerancia; 2) construir una economía competitiva; 3) alcanzar un estándar de vida de calidad para el conjunto de los ciudadanos; 4) desarrollo de las instituciones de la sociedad civil; 5) desarrollo de un Estado soberano, para lo que es necesario mejorar la capacidad defensiva del país y modernizar el ejército, equipándolo con la última tecnología y armamento. *Vremya novostei*, 23 de mayo de 2007.

<sup>142</sup> La influencia de los patrones de movilización de las cercanas revoluciones de colores se ha hecho notar más que nunca en estas elecciones parlamentarias. Rusia Unida, bajo la dirección de Vladislav Surkov, uno de los principales estrategas ideológicos y de acción social del Kremlin, organizó ya en 2005 la creación del movimiento juvenil *Nashi* para hacer frente a un hipotético intento revolucionario en Rusia. Wilson, A.: “Does Russia Still Opposition?”, *Russian Analytical Digest*, nº 28 (2007), p. 8. En paralelo, la organización creó una asociación de estudiantes que atrajera talentos al partido desde la universidad, *El Equipo Profesional de Rusia*. Más tarde, cerca de las elecciones de diciembre se desarrolló la organización infantil *Mishki* (Ositos), destinada a niños y adolescentes entre ocho y quince años. Como ejemplo de sus actividades, sirva una concentración que realizaron en colaboración con *Nashi* el seis de diciembre en la Plaza Roja en la que uno de los lemas que gritaban los *speakers* era: “¡Amo a los *Mishki*!, ¡Amo a Rusia!, ¡Amo a Putin!”. En las fechas previas al encuentro electoral, las juventudes del PCFR y el propio partido advirtieron de que estaban dispuestos a defender sus resultados electorales en la calle si detectaban un fraude que seriamente dañara sus expectativas. “Estamos preparando solicitudes para organizar piquetes por todo el país el 3, 4 y 5 de diciembre” dijo el Vicepresidente del PCFR, Ivan Melnikov el fin de semana previo a las elecciones. Información consultada en la agencia de noticias *Ria Novosti*, 29 de noviembre de 2007. La respuesta de Rusia Unida fue directamente hacer un llamamiento para a sus bases, incluido el movimiento *Nashi* quienes convocaron varias concentraciones.



LDPR con un ocho con quince por ciento y cuarenta diputados, y Rusia Justa con el siete con setenta y seis por ciento y treinta y ocho diputados, pasaron el corte del siete por ciento. Lo que en conjunto significa una Duma con un pluralismo encubierto, ya que, en los hechos, no conduce sino a colorear cuatro quesitos en el diagrama, pues la mayoría de Rusia Unida excluye una oposición efectiva en la toma de decisiones. Aunque ello no es muy relevante si como el líder de Rusia Unida, Boris Grizlov, afirma “la Duma no es un lugar para discusiones”.

Está claro que Putin ha logrado concluir con bastante éxito los objetivos que se planteó cuando llegó a la presidencia, ocho años después el sistema de partidos ruso ha dejado de ser flotante y fragmentario para, sin duda, ser estable y concentrado. Otra cuestión es si en realidad los partidos son hoy más fuertes que hace ocho años. Incluso Rusia Unida, hasta la fecha, ha demostrado ser un partido del poder, en tanto que apoya al poder y no en tanto que lo disfruta. Su principal cometido ha sido ganar elecciones, permitir ejercer una estrategia de formación de coaliciones en la Duma a la presidencia mayoritaria y vertebrar —si bien de manera precaria— a las elites regionales en torno a un mismo paraguas, unidas en cierto modo por un consenso impuesto por la táctica doble del Kremlin de castigo selectivo y cooptación selectiva, que solo puede ser roto por la propia lucha interna de la elite dirigente. Rusia Unida funciona hoy casi como una institución estatal. Colabora en la centralización del sistema político ruso, en la consolidación de elites, sincroniza el trabajo federal, regional y entre el aparato político, transfiriere más eficazmente la ideología oficial del poder a los estratos administrativos y se pretende que lo haga también con el resto de los estratos de la sociedad. “Rusia Unida ha sido principalmente un instrumento del Kremlin y personalmente de Putin”, sentencia Ivanov (2008: 9); queda ahora por saber si ha llegado la etapa de maduración y el partido que surgió del poder lo toma o continua siendo una herramienta.

El panorama de futuro se asemeja al sistema de partidos que tuvo México durante décadas. En definitiva, una de las conclusiones de este último proceso electoral es que el sistema de partidos no parece consolidarse en un equilibrio bipartidista; además, en Rusia frente a la ley de Duverger<sup>143</sup>, el aumento del sistema proporcional ha producido un sistema con menos partidos<sup>144</sup>. Consecuencia sobre todo de la barrera del siete por ciento que en realidad pervierte las bases de los postulados de Duverger.

No son pocos los problemas para que surja una oposición eficiente en Rusia. Gelman señala que las principales explicaciones para el declive de la oposición en Rusia se basan en tratar el asunto bien como una cuestión de suministro, bien como un problema de demanda<sup>145</sup>. En el primero de los casos, priman argumentaciones como la carencia de una voluntad de la oposición por aunar intereses electorales (Yabloko y UFD), el impacto del asunto Yukos, o el perfil de la personalidad de algunos líderes políticos (Ziuganov o Zhirinovski). En el segundo caso, se basa sobre todo en apuntalar la popularidad que encuesta tras encuesta goza el Presidente Putin, por lo que, la formación que recibe su apoyo está tocada para la victoria. Pero tal como señala este autor no se puede dejar de lado la propia incapacidad para capitalizar el rechazo y protestas ciudadanas a las reforma neoliberal de la monetarización de las prestaciones sociales en 2004-2005 por los partidos de la oposición, incluido el PCFR que sólo al final y sin mucho ímpetu se sumo a las manifestaciones. A falta de una oposición

<sup>143</sup> Duverger, M. (1954): *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Nueva York, Wiley.

<sup>144</sup> Likhtenhtein, A. y Yargomskaya, N.: “Duverger’s Equilibrium Under Limited Competition. Russia’s Parliamentary Elections”, *Europe-Asia Studies*, vol. 57, nº 8 (2005), pp. 1169-1188.

<sup>145</sup> Gelman, V.: “Political Opposition in Russia: A Dying Species?”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 21, nº 3 (2005), p. 227.



plural y coherente en las instituciones se ha producido el aumento de la popularidad de organizaciones pintorescas, extremistas o que directamente rechazan los principios del parlamentarismo. Como parte de este fenómeno habría que destacar, cómo no, al Partido Nacional-Bolchevique y a su líder Eduard Limonov, quienes bien en solitario, bien en la coalición abanderada por Gary Kasparov, *La Otra Rusia*, poseen una presencia permanente en la prensa nacional e internacional. Más preocupante es sin embargo el recrudecimiento de la violencia de grupos ultranacionalistas y neonazis en los últimos años<sup>146</sup>.

### 3.5. Grupos de presión y contexto de sucesión presidencial

Al referirnos anteriormente a la influencia de grupos de presión en el sistema político ruso se habló de dos fenómenos a los que se ha dedicado especial atención, incluso mediática, dentro y fuera de la frontera rusa: la oligarquía<sup>147</sup> y el ascenso de los *siloviki*<sup>148</sup>. En este momento, la cuestión de los grupos de presión tuvo especial importancia al tratarse de un contexto de transferencia del poder o sucesión.

Goldstone observó cómo las revoluciones de mediados del siglo XX correspondían con el tipo de Estados definidos por Eisenstadt<sup>149</sup> como *neopatrimonialistas*, dentro de sus instituciones gobernaban redes mediante vínculos personalistas, basados en el patronazgo con una férrea estructura jerárquica en la que el gobernante era el núcleo que mantenía el equilibrio entre los distintos grupos. La sucesión era su momento crítico. Los regímenes se fundamentan en la indispensabilidad del Jefe del Estado, el nuevo líder tiene difícil ser atractivo al resto de sectores de las élites, quienes buscan establecer su autonomía<sup>150</sup>. El modelo de *patrimonialismo comunista*<sup>151</sup> heredado por la mayor parte de los regímenes

<sup>146</sup> En los tres primeros meses del año han sido asesinados por grupos ultranacionalistas y/o neonazis en Rusia treinta y ocho personas y heridas de gravedad ciento trece. “Bez obyavleniya voiny”, *Novaya Gazeta*, nº 21, 27 Marzo de 2008.

<sup>147</sup> Esto no significa que los miembros de la oligarquía yeltsiniana hayan perdido su capacidad de influencia. Muchos de ellos siguen en la primera parrilla de los hombres más ricos e influyentes (Roman Abramovich, Shvidler, V. Surkov, A. Frolov, A. Abramov, A. Mamut., M. Fridman, P. Aven, G. Jan, A. Kuzmichev, V. Vekselberg, L. Blavatnik, V. Alekperov, O. Deripaska, V. Potanin, M. Projorov, A. Chubais). Por otra parte, entre aquellos que fueron purgados por Putin, Berezovsky es el más activo. Continúa protagonizando las teorías conspirativas más enrevesadas —camino de convertirse en características de la política rusa— como todo lo relacionado con el asesinato del ex espía de la KGB Litvinenko en Londres, el asesinato de la periodista Anna Politkovskaya en Moscú (del que Putin lo hizo responsable de manera velada), o más recientemente, haciéndole el juego al propio Putin asegurando en una entrevista a *The Guardian* que él estaba preparando una nueva revolución naranja en Rusia. *Ria Novosti*, 13 de abril de 2007. Jodorkovsky permanece en una cárcel siberiana, a pesar de lo cual tiene holgada presencia en medios rusos e internacionales; a diferencia de Boris Gusinski quien, retirado en Israel, ha quedado apartado de la actualidad rusa.

<sup>148</sup> La presencia de *siloviki* en puestos de alta responsabilidad del sistema político ruso siguió siendo alta pero se estabilizó, es decir, no se ha alcanzado una ocupación plena de dicha estructura que permita hablar de algo similar a una *militocracia*. Incluso, aparte de la victoria de los liberales peterburgueses sobre los *siloviki* en la carrera de la sucesión, tras la reforma de la Administración Presidencial solamente ocho de cuarenta y seis altos cargos de la misma eran *siloviki*, estando sus ocupaciones directamente relacionadas con aspectos de seguridad. Por otra parte, cinco de los veintiún ministros federales tenían un pasado *securitario*, cifra nada desdeñable, pero pertenecían también a los ministerios tradicionalmente ligados a tareas de seguridad como el Ministerio del Interior, el de Defensa o el de Situaciones de Emergencia.

<sup>149</sup> Eisenstadt, S. N. (1978): *Revolution and the transformation of societies: A comparative study of civilizations*, Nueva York, Free Press.

<sup>150</sup> Goldstone, J. A.: “Revolutions In Modern Dictatorships”, en Goldstone, J. A. (ed.) (1994, 1ª ed. 1984): *Revolutions, Theoretical, Comparative, and Historical Studies*, Orlando: Harcourt Brace & Company.

<sup>151</sup> Kitschelt, H. (ed.) (1999): *Post-Communist Party Systems, Competition, representation and Inter-Party Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press.





postsoviéticos está caracterizado por una administración patrimonial basada en redes personales de lealtad y mutuo intercambio, combinado con el patronazgo, corrupción y nepotismo, que marcaron las pautas de reclutamiento y movilidad por encima de normas impersonales; un poder político concentrado en una pequeña camarilla o un gobernante que goza de culto a la personalidad; y la ausencia de mecanismos formales que constriñan la capacidad de los políticos para transferir su poder o cargos. Rasgos que hicieron de la sucesión el momento más crítico para la estabilidad de los regímenes comunistas debido al enfrentamiento entre coaliciones de élites<sup>152</sup>. La persistencia de esta dificultad entre las élites para aceptar la vía competitiva en la transferencia de poder se ha visto verificada en las revoluciones postelectorales que se dieron en Georgia (noviembre 2003), Ucrania (noviembre y diciembre de 2004) y Kirguizistán (marzo 2005).

A buen seguro, la posibilidad de fractura en la Federación Rusa ha sido remota, pero el contexto de sucesión ha estado caracterizado por una férrea lucha interna entre los diferentes clanes que tenían como patrón último a Putin. A su término se puede hablar, en lo relativo a la sucesión nominal, de una derrota *siloviki* ya anunciada años atrás por algún analista<sup>153</sup>. Aunque es difícil sacar conclusiones contundentes, no sería muy arriesgado aventurar que Putin haya aguantado tanto tiempo en resolver la duda de su sucesión no solo por no quedar en la situación de un *lame duck*, sino por el mantenimiento del equilibrio entre los diferentes clanes.

Los movimientos de cara a la sucesión se iniciaron el catorce de noviembre de 2005 cuando Putin promocionó al jefe de la Administración Presidencial, Dmitriy Medvedev, al puesto de Viceprimerministro, e hizo lo propio con Sergey Ivanov, quien conservó la cartera de Defensa. La salida de Medvedev de la Administración Presidencial dejó un desequilibrio entre los grupos influyentes favorable al encabezado por Igor Sechin, vinculado al núcleo *siloviki* y al entonces Fiscal General Ustinov<sup>154</sup>.

Tal desequilibrio fue corregido por Putin forzando el cese del Fiscal General del Estado Vladimir Ustinov en junio de 2006 tras unas declaraciones de éste criticando la debilidad del Estado ante el *crimen organizado*. La destitución de Ustinov, hombre clave en la estructura de poder del momento fue interpretada ampliamente como una estrategia para debilitar al grupo *siloviki* de Sechin en el Kremlin. La combinación del poder burocrático del círculo de Sechin con el poder procesal de Ustinov, amenazaba la capacidad de control que el propio Putin deseaba para el contexto de sucesión en 2008<sup>155</sup>. El tándem Sechin-Ustinov (cuyos hijos forman matrimonio) estaba enfrentado al grupo de peterburgueses liberales liderado por Dmitriy Medvedev, German Gref y Aleksey Kudrin<sup>156</sup>. El sustituto de Ustinov fue el Ministro de Justicia Yuri Chaika. Chaika inicialmente no pertenecía a ningún clan y se dijo que Putin quería liberar al cargo de influencias<sup>157</sup>. Esta situación cambió y cuando el contexto de

<sup>152</sup> *Ibid.*; Ra'anana, U. (2006): *Flawed Succession: Russia's Power Transfer Crises*, Lanham, Lexington Books; Voslensky, M. (1984): *Nomenklatura: Anatomy of the Soviet Ruling Class*, Londres, The Bodley Head; Willerton, J. P. (1992): *Patronage and Politics in the USSR*, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>153</sup> "Creo que volverán a fracasar durante el segundo mandato de Putin. De hecho, en los próximos años otras fuerzas tienen muchas más posibilidades de consolidar su poder y utilizarán a los *siloviki* como simple guardia pretoriana propia". Shetsova, L.: "El autoritarismo blando de Putin", *The Project Syndicate* (abril 2004).

<sup>154</sup> *Moskovskie novosti*, nº 44, 18-24 de noviembre de 2005.

<sup>155</sup> Según Aleksandr Kontekov, el representante de Putin en la cámara, el Presidente envió al Consejo de la Federación una carta con la recomendación a lo senadores de aprobación de la dimisión de Ustinov. *Rossiiskaya gazeta*, 3 de junio de 2006, p. 1.

<sup>156</sup> *Vremya Novostei*, 5 de junio de 2006, pp. 1-2.

<sup>157</sup> *Kommersant*, 20 de junio de 2006.



sucesión llegó a su clímax Chaika incorporaba ya el grupo *siloviki* liderado por Viktor Cherkesov y enfrentado con el de Sechin.

En mitad de las intrigas por la sucesión también estuvo el lanzamiento de Rusia Justa. Al parecer en la formación de Rusia Justa estuvieron implicados uno de los principales grupos *siloviki*, el de Sechin, hasta el punto de que cuando el lanzamiento del nuevo partido se bromeaba con presentar el slogan “¡Por la Patria! ¡Por Sechin!”<sup>158</sup>. Este movimiento enfrentó a Sechin con el grupo de los Surkov, Medvedev, Kudrin, etc, quienes preferían fortalecer sin competencia ninguna a Rusia Unida, organización controlada por Surkov y Grizlov. Surkov, ideólogo del Kremlin, y uno de los pocos hombres de la Familia *yeltsiniana* que resiste entre la elite dirigente, llegó a afirmar sobre Rusia Justa que se trataba de un “proyecto peligroso”<sup>159</sup>.

También desde los círculos de los servicios de seguridad se pidió públicamente la modificación de la Constitución. Vladimir Kolesnikov, perteneciente al grupo de Sechin y Ustinov comentaba bien entrado el 2007 que “la cuestión del tercer mandato todavía está en la agenda del grupo”. Aunque estas declaraciones quizás iban más encaminadas a presionar a Putin para que desistiera de situar a Medvedev —favorito ya entonces— como su sucesor, que a apoyar un hipotético cambio de última hora presidencial<sup>160</sup>.

En el contexto último de la sucesión las luchas se recrudecieron, y algunos hablaron incluso de una “represión interna dentro de la élite”<sup>161</sup>. La disputa entre los clanes *siloviki*, el de Cherkesov y el Sechin (el primero más cercano a Medvedev), alcanzó su clímax el 1 de octubre con el arresto de un grupo de oficiales antinarcóticos liderados por el Teniente General Aleksandr Bulbov. Una semana después, Cherkesov firmó un artículo en el que reconocía la existencia de una “guerra entre los servicios especiales”, entre el Servicio Federal de Seguridad (FSB) y el Servicio Federal de Control de Drogas (FNCS), en la cual dichos oficiales habían sido víctimas. En una corta entrevista, el Presidente pareció mostrar su favor en la batalla por el FSB y criticó a Cherkesov por hablar del tema en público. De manera que, como un buen patrón, Putin habría equilibrado su favor al FSB con la creación de la nueva agencia, proveyendo a Cherkesov con poderes adicionales. Según algunos analistas, la “campaña anticorrupción está fuera de control”, con los servicios de seguridad en una guerra, en palabras de Cherkesov de “todos contra todos”<sup>162</sup>. Poco después llegó la disputa por los cargos por corrupción de los que se acusa a Sergey Storchak, asistente del Ministro de Finanzas, Alexei Kudrin (miembro del clan de Medvedev). El *caso Storchak* enfrentó al recién nombrado Jefe del Comité de Investigación (una agencia semiautónoma que trabaja bajo los auspicios de la Oficina del Fiscal General), Alexander Bastrykin, aliado de Igor Sechin, contra el Fiscal General Yuri Chaika, quien pertenece al clan *siloviki* rival liderado por Viktor Cherkesov, así como a Kudrin quien salió en defensa pública de su subordinado.

Concluida la carrera de la sucesión con la victoria de Medvedev queda por saber cómo el clan de Sechin (Sechin, Patrushev, Bastrykin y Viktor Ivanov) acepta la derrota. En cualquier caso, la decisión de Putin de no quedarse tras las bambalinas tomando el cargo de Primer Ministro muestra su deseo por permanecer como arbitro de los diferentes clanes.

<sup>158</sup> *Moskovskiye novosti*, nº 4, 2-8 febrero de 2007.

<sup>159</sup> *Vremya novostei*, 15 de marzo de 2007.

<sup>160</sup> *Moskovskiye novosti*, nº 4, 2-8 de febrero de 2007.

<sup>161</sup> *Vremya novostei*, 20 de noviembre de 2007, p. 4.

<sup>162</sup> *Vremya novostei*, 22 de octubre de 2007, pp. 1-2.



## Conclusiones. ¿Quién dirige la Rusia del Siglo XXI?

Tras la transferencia de poder consumada el dos de marzo a Dmitriy Medvedev, existían tres posibilidades de desarrollo del sistema político: la primera pasaba por el mantenimiento del sistema político —es decir, continuar con la misma estructura de relaciones entre la presidencia, gobierno y Duma Estatal— en la que el ejecutivo de Medvedev, como había ocurrido con Putin, fuera hegemónico. Esta presidencia hegemónica, no obstante, estaría adornada por el perfil que de Medvedev se ha querido transmitir, sobre todo de cara al exterior<sup>163</sup>: un comprometido liberal que aseguraba el avance de las reformas<sup>164</sup>; apartado del círculo *siloviki*, por lo que se le prevé mayor cercanía a las libertades y principios democráticos<sup>165</sup>; y abierto a la influencia cultural y de valores occidental, por lo que las hoy enrarecidas relaciones con Occidente —especialmente con el eje atlantista— se podrían ver invertidas.

No son pocos los que opinan que la *operación sucesor* no es más que un espectáculo y que el mayor gusto por el liberalismo y la democracia de Medvedev, en caso de no ser fingido, no le permite desmarcarse de las preferencias del que ha sido su patrón y será Primer Ministro: Putin. Se habla ya de un liberalismo de nomenclatura<sup>166</sup>. En cualquier caso, Medvedev difícilmente puede avanzar a mayor ritmo en reformas liberales que Putin, ya que éste lo ha hecho de manera acelerada y bajo criterio de Medvedev y otros miembros de su grupo como Kudrin o Gref. Sobre su defensa de los principios democráticos, hasta el momento, es pura retórica: la represión política ha continuado, como demuestra el arresto en San Petersburgo de Maksim Reznik, activista de Yabloko<sup>167</sup>.

La segunda opción para el futuro del sistema político emanó en 2006 de la mente de Vladislav Surkov, y estaba concentrada en el concepto de *Democracia soberana*<sup>168</sup>. La Democracia soberana de Surkov plantea —entre otros objetivos de carácter regeneracionista<sup>169</sup>— la reforma del sistema de gobierno mediante el fortalecimiento de la

<sup>163</sup> “De modo que en el extranjero deberán sentirse satisfechos. ... Moscú ha emitido una clara señal de que será elegida una persona con fama de político responsable, que respeta los valores democráticos y apoya el rumbo hacia la integración europea. En pocas palabras, Dmitriy Medvedev sería un Presidente civilizado”. Vara, Andre, *Ria Novosti*, 11 de diciembre de 2007.

<sup>164</sup> Al parecer, Medvedev dejó prendados a los gobiernos occidentales en su discurso en el Foro Económico Mundial de Davos en enero de 2007.

<sup>165</sup> “Medvedev no procede de servicios secretos ni de estructuras militares. Ya este hecho lo hace interesante, por el contraste con la actual situación”, ha manifestado a los periodistas el Viceministro de Asuntos Exteriores de Alemania, Gernot Erler. *Ria Novosti*, 11 de diciembre de 2007.

<sup>166</sup> *Vedomosti*, 19 de diciembre de 2007.

<sup>167</sup> “Russia’s New President: A Putin-Shaped Throne”, *The Economist*, 6 de marzo de 2008, en <http://www.economist.com>.

<sup>168</sup> El concepto ha sido varias veces traído a colación por Vladislav Surkov en intermitentes artículos. Tomó especial relevancia “Nacionalización del futuro”. Surkov, V.: “Natsionalizatsiya budushchego: paragraphy pro suverennuyi demokratiy” [Nationalization of the Future: Paragraphs on the sovereign democracy], *Expert*, nº 43 (2006). El énfasis en la soberanía acentúa que “nadie se puede apropiarse del poder de la Federación Rusa”, las autoridades “democráticamente” electas no reciben influencia externa. El siete de febrero de 2006 presentó su proyecto a los miembros de Rusia Unida como estrategia para contrarrestar el ataque esperado en el contexto electoral de 2007-08 por parte de la oligarquía, nacionalistas y otro tipo de fuerzas *desestabilizadoras*. La principal medida presentada entonces fue la necesidad de crear una sociedad civil desde arriba dirigida a proveer una élite orientada hacia la nación. *Nezavisimaya gazeta*, 7 de marzo de 2006. Medvedev apareció entre los críticos. *Nezavisimaya gazeta*, 26 de noviembre de 2006.

<sup>169</sup> Entre los objetivos del concepto se reúnen nuevamente un conjunto de buenas intenciones dirigidas a la *modernización* de Rusia como pasar de una economía basada en el petróleo a una económica basada en el conocimiento; afirmación de Rusia en el orden internacional —diálogo con Occidente de igual a igual— y neutralizar las amenazas de la xenofobia y de restauración del orden soviético. *Rossiskaya gazeta*, 21 de



Duma, un reequilibrio del ejecutivo a favor del gobierno (Primer Ministro y resto de gabinete), y que éste pasará a ser responsable ante la Duma y no ante la presidencia. Cambios que requieren, sin duda de una reforma constitucional. La hegemonía del régimen político pasará a la estructura partidaria dominante en la Duma; claro está que Surkov piensa en la hegemonía del partido en el que él es principal estrategia, Rusia Unida. En verdad, gran parte de la no poca polémica que ha suscitado la idea en los dos últimos años se debe al contexto de sucesión en curso<sup>170</sup>, máxime ahora que Putin se ha convertido en cabeza visible de Rusia Unida y del nuevo gabinete ministerial, pues devolvería a Putin la mayor parte del protagonismo cedido a Medvedev.

Por último, la tercera opción es en cierto modo un camino intermedio de las dos anteriores. Es decir, llevar a cabo una renovación del sistema de gobierno en el ejecutivo: un reparto de tareas desplazando funciones y competencias que hasta el momento han ostentado la Presidencia y la Administración Presidencial al gabinete ministerial encabezado por Putin como Primer Ministro<sup>171</sup>. Transferencias que irían acompañadas de una imbricación mayor entre Rusia Unida y los ministerios, tanto a nivel de los propios ministros como del resto de burocracia ministerial. En conjunto estas variaciones crearían un sistema de control sobre la actividad del sucesor, que si bien por el momento recaería en el gobierno (Primer Ministro y gabinete), con el tiempo podría dar lugar a una situación en la que el partido ejerciera tal control. Estos cambios, que de ser ejecutados son sustanciales, no requerirían de una reforma constitucional.

Algunos cambios en la composición de cuadros del gabinete y en la modificación de su estructura proporcionan ya cierta credibilidad a esta tercera alternativa. Los ministerios van a tener más importancia en la elaboración y decisión de las políticas en cada campo. Se conserva el número de agencias y servicios, pero las funciones que desarrolla cada ministerio aumentan. Junto al gobierno aparece un liderazgo peculiar a modo de *presidium* o *maliy sovmarkom*. Dicho *presidium* se compondrá de entre seis y ocho viceprimerministros y, probablemente, ministros de los bloques más fuertes, asegura Mijaíl Delaguin<sup>172</sup>. Alexei Kudrin y Sergey Ivanov conservarán sus puestos como viceprimerministros, mientras otros candidatos para ocupar los puestos restantes son: en el Ministerio de las Regiones, Dmitriy Kozak; Asuntos Sociales, Tatyana Golikova; Economía, Arkadi Dvorkovich. En principio, el aparato del gobierno lo encabezará Igor Sechin, actualmente jefe de la Administración Presidencial. En cualquier caso hay que señalar que continua el crecimiento de grupos orientados hacia Medvedev, los antiguos miembros de la *Familia*, juristas y liberales peterburgueses, y otros oligarcas del mundo de los negocios<sup>173</sup>. Queda por ver cómo va a

---

noviembre de 2006. Una enumeración de los principales puntos de la democracia soberana: derecho del pueblo a hacer su propia elección, operando bajo las tradiciones y leyes existentes; posibilidad de participar efectivamente en la formación de un orden internacional justo; garantizar nuestra seguridad interna y externa; defender nuestras competencias históricas, es decir el derecho a formular públicamente y avanzar en los intereses nacional-estatales; democracia que integre en las instituciones del estado multinacional. (Ivanov, 2008:251).

<sup>170</sup> Para Ivanov, es uno de los acontecimientos internos de Rusia Unida del segundo mandato de Putin. Ivanov, *op. cit.*, p. 43.

<sup>171</sup> El 8 de mayo Medvedev pasará el examen de la Duma a la proposición de Vladimir Putin como Primer Ministro y así encabezar el nuevo gobierno. En este periodo se anunciará la estructura y cuadros del nuevo gobierno, y después se formará la Administración Presidencial.

<sup>172</sup> En Sigal, Y. (2008) "Nakanune Inauguratsii". En *RBK n°5* 2008, pp 18-23.

<sup>173</sup> Una relación de la que también Medvedev obtiene beneficio, por ejemplo, Leonid Reyman, ha liderado la creación del Instituto de Desarrollo Contemporáneo (ISR), dirigido a dotar de diseñar políticas y un programa ideológico acorde a las directrices de Medvedev y, es de suponer, al Plan Putin. La creación de este tipo de instituciones es habitual en la Federación Rusa: por ejemplo, German Gref, Ministro de Economía, tenía a su disposición el Centro de Diálogo Estratégico.



afectar el nuevo sistema de poder del tándem Medvedev-Putin y qué va a cambiar para los principales grupos de influencia económica y política.

Por último, en cuanto a Rusia Unida, se dan dos procesos que merece la pena señalar. El primero de ellos alude a la apertura de un periodo de discusión interna que al parecer se estaría dando en el seno de la organización y tras el cuál serán aprobados objetivos programáticos e ideológicos a seguir por la formación. Con independencia del resultado del proceso de debate la principal novedad es la legalización de la discusión interna. Tres facciones previamente existentes en una calidad facultativa, ahora toman una posición oficial a fin de no acomodarse como un partido de funcionarios (*Partii chinovnikom*): el Grupo Liberal Conservador *4 de noviembre* liderado por Vladimir Pluguin; el Centro Social Conservador encabezado por Andrei Isaev (a su vez líder de la facción izquierdista de Rusia Unida en la Duma y principal ideólogo de la FNPR, aliada de Rusia Unida); y el club Estatal-Patriótico liderado por Irina Yarovaya.

Cada facción tiene como preocupación existencial solucionar distintas actividades en que el régimen de Putin ha encontrado un éxito más discutible. Para Vladimir Pluguin, líder de la facción liberal-conservadora, la principal tarea es mejorar la calidad del Estado ruso, en tanto que sea más permeable a los intereses de la sociedad: “un Estado en el que se pueda vivir, en el que el ciudadano se sienta a sí mismo un completo participante político”. Es decir, unas relaciones Estado-sociedad civil que tiendan hacia un perfil más liberal. La líder de la facción estatal-patriótica centra sus intereses en la lucha contra la corrupción y el burocratismo. Mientras, Andrei Isaev, cabeza visible de la autodenominada ala *izquierdista* de Rusia Unida, enfatiza el desarrollo de políticas sociales, ya que están son esperadas por “los pensionistas y trabajadores que votaron a Rusia Unida”. Todo parece indicar que con Medvedev en la presidencia no va a dar un giro a la política económica del periodo de Putin, tendente hacia el neoliberalismo, y así ha sido expresado por la cúpula del partido de manera interna. La respuesta de Isaev, aunque pueda ser mera retórica, fotografía el actual sistema de partidos ruso: si se dejan de lado las políticas sociales a favor de un continuismo en materia económica, y los partidos de la oposición no tienen una respuesta fuerte y contundente, él se verá obligado a liderar dentro de la Duma la defensa de los intereses sociales.

Por otro lado, el segundo proceso en Rusia Unida al que se hacía referencia es el aumento de la presencia del partido en las estructuras del poder. Todo apunta a que además de ser el partido del Kremlin, se va a convertir en el partido del *gobierno*, es decir, que con la llegada de Putin al puesto de Primer Ministro, los miembros del gabinete ministerial en su mayoría pasaran a formar parte de Rusia Unida. Toda una novedad. Comenzando por el propio Putin —que hasta la fecha no era miembro de la formación—, varios potenciales ministros, según se ha informado en fechas recientes, ya estarían preparando su ingreso en el partido. Aleksey Kudrin, Leonid Reyman y otros han manifestado su deseo de entrar en el partido del “gobierno”<sup>174</sup>.

---

<sup>174</sup> *Vedomosti*, 16 de abril de 2008.





## RUSSIA IN TODAY'S WORLD: AN EXPERIMENT IN MULTIDIMENSIONAL CLASSIFICATIONS

**Andrei Melville**<sup>1</sup>

*Moscow State Institute of International Relations (MGIMO-University),  
Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*

### **Abstract:**

This article deals with the problem of assessment of Russia's current position in the world in general and among other nations in particular. Its major focus is not on expert opinions but on hard data from international and national statistics. Five new complex and correlated global indices and ratings are introduced: (1) State capacity; (2) External and internal threats; (3) Potential for international influence; (4) Quality of life; and (5) Institutional basis of democracy. These indices and corresponding ratings of the 192 countries of world provide an insight into the contradictory and ambiguous state of affairs in Russia and Russia's position in the world, combining its strong and weak points. Methods of multidimensional statistical analysis (discriminant, factor, cluster analysis, etc.) are also used to confirm general findings related to the problem under consideration.

**Keywords:** Russia; position; international relations.

### **Resumen:**

*Este artículo trata del problema de evaluar la posición actual de Rusia en el mundo, en general y entre otras naciones en particular. No está centrado en opiniones de expertos, sino en datos de estadísticas internacionales y nacionales. Se presentan cinco nuevos índices complejos y correlacionados: (1) capacidad estatal; (2) amenazas externas e internas; (3) potencial de influencia internacional; (4) calidad de vida; y (5) base institucional de la democracia. Estos índices y los correspondientes valores para los 192 países del mundo nos permiten comprender la contradictoria y ambigua situación de Rusia y su posición en el mundo, combinando sus puntos fuertes y débiles. Se usan también métodos de análisis estadístico multidimensional para confirmar las conclusiones generales sobre el problema estudiado.*

**Palabras clave:** Rusia; posición; relaciones internacionales.

Copyright © UNISCI, 2008.

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

---

<sup>1</sup> Andrei Melville is Vice-Rector for Research and Professor of Political Science at the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO-University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia.  
*Address:* MGIMO, 76 Prospekt Vernadskogo, Moscow 119454, Russia. *E-mail:* [melvillemgimo@gmail.com](mailto:melvillemgimo@gmail.com).



## Introduction

Russia is among 192 sovereign countries in the world — all members of the UN. All of them have unique features and characteristics, specific roles in the world, different levels and stages of development, particular national agendas, various political systems and regimes, etc. Different methods and criteria of comparative analysis of countries and polities have been used within different research as well as politically motivated projects<sup>2</sup>. There are particular pros and cons in each of these and similar projects. In many cases these are long-term projects with high levels of citation, extensive data bases and time series. They are based on specific theoretical foundations and assume methodological improvements. However, in most of the cases these projects imply the use of one-dimensional scales of comparative analysis (democracy — autocracy, corruption — absence of corruption, freedom of press — censorship, etc.). Such approaches may be useful for particular purposes but for a comprehensive comparative analysis one may need a more multidimensional methodology. Besides, in a number of cases one needs to take into account politically biased expert opinions as criteria for evaluation of particular countries.

The “Political Atlas of the World” project<sup>3</sup> presents an experiment in multidimensional statistical and comparative analysis and classification of countries of the world along a number of variables (i.e. “atlas”, not a “map”). An attempt was made to limit expert assessments and to rely predominantly on universal statistical databases (UN, UNESCO, World Bank, WTO, WHO, SIPRI, Inter-Parliamentary Union, as well as national statistics, national constitutions and laws, etc.). A specific database of the project was developed (about 70 variables for each of 192 countries) and processed in SPSS with the subsequent use of various methods of multidimensional statistical analysis (correlation, regression, discriminant, factor, cluster analysis, etc.).

Our project was guided by a set of assumptions supported by theoretical and empirical arguments. One is recognition of the fact that the structural diversity of the modern world has set political development on different paths, or vectors. To see that this is so, one can look back at the political evolution of post-communist countries, some of which are consolidating into liberal democracies of Western type, others are emerging as autocracies of types unknown in past history, and still others are establishing themselves as hybrid regimes of every hue.

Another assumption is that no universal political models exist in the modern world to fit each and every country or nation, however whoever might wish they could. Not even what appear to be “ideal” patterns of political, social, and economic setup, if they are implanted to an irresponsive environment (Afghanistan and Iraq are the latest examples of how deceptive an attractive illusion, as it appears at first sight, can be). Political patterns, abundant as they are already, are multiplying, while internal and external factors shaping up national political models are proliferating.

---

<sup>2</sup> See: POLITY projects of Ted Robert Gurr *et al.*, Index of Democratization by Tatu Vanhanen, Freedom House projects, Transformation Index by Bertelsmann Stiftung, Corruption Perception Index by Transparency International, Globalization Index by A.T.Kearney and Foreign Policy Magazine, Press Freedom Index by Reporters without Borders, Economic Freedom of the World Index by Cato Institute, etc.

<sup>3</sup> The project was launched by MGIMO-University and the Institute for Social Design in 2005. The project team includes the author of this article (project director) and Yuri Polunin, Michail Mironyuk, Ivan Timofeev, Michail Ilyin, Elena Meleshkina together with more than 40 other experts and analysts. Preliminary results of the project are published in Melville, Andrei (ed.) (2007): *Political Atlas of the Modern World*, Moscow, MGIMO-University (in Russian).





We concede that the paths of national and global political evolution are molded by “structures” and “actors” alike, and, we want to make a special point, that political development is an “organic” process and attempts to implant even “ideal” political models from outside to a social context which is not ready (or rather not prepared) to accept them, are, most likely, doomed to fail. We are far from suggesting that no global trends (such as globalization per se, localization, transnationalization or democratization) are taking hold in the world. Our point is that the world does not, and will not accept ever, a single socio-political model to embrace.

The emerging new dimensions and realms of the body politic have injected a new significance into political interactions on the *supranational* (international and regional) level across traditional national borders, and on the *subnational* (regional and local) level, across countries rather than borders. This added a new quality to traditional domestic and foreign policies of all countries. A modern state, or, more exactly, a community of countries, has morphed from a club of sovereign member countries to a framework, a kind of “reference grid”, for all political processes to evolve in.

The expanding realm of the body politic in different, at times opposite, directions calls for a balanced and considerate analysis to be appraised. Indeed, a greater role in world politics is played by nongovernmental actors, and governments’ prerogatives and their countries’ borders are going through changes, so great indeed that they look eroded, in terms of dogmas professed by preceding generations. For all that, today, too (and, basically, in the short run as well) nothing compares with nation-states in their role as basic “cells” of the world structure.

No matter how real globalization and transnationalization might be, national polities exist, as they have ever been, each within its confined space and its specific timeframe. National polities each have their own “evolutionary age” and develop as their internal logic commands and their priorities call for.

Do we really have a suitable scale to compare them?

We started with an attempt to outline the key factors affecting individual polities’ standing in the world.

The first factor is the **quality of the state itself**, the degree of state capacity, that is, the level of real (not formal) sovereignty, independence, and self-sufficiency in policymaking, and an ability of the state to maintain an efficient operation and reproduction of political, economic, social, and any other institutions. The second factor is the **magnitude of threats and challenges** posed from outside and inside, and capable of reducing, or even draining, a statehood of efficiency and staying power. The third factor is the state’s combined **resources it can rally to impress its stamp on the international environment** in achieving its national objectives. The fourth factor is the **quality of the state’s delivery of its social functions**, above all, giving the livelihood to its own population. Finally, a country’s standing in the world is affected by whether or not it can draw on an **institutional basis to promote democratic development** (in the first place, traditions of political competition, representation, participation, constraints on the executive branch of government, respect for the constitution, etc.). This factor gives an indication of how much leverage the constituents have to influence decision-making on issues affecting their vested interests. These traditions can, in theory, strike root in the “subsoil” of undemocratic regimes, but their institutional legacy (socio-economic, cultural, political, or other values of modern democracy) carries the makings of truly democratic institutions and practices.



On the basis of these assumptions we have developed a system of 5 correlated indices which are composed of a complex of economic, social, political, demographic and other variables:

- **State capacity index;**
- **External and internal threats index;**
- **Potential for international influence index;**
- **Quality of life index;**
- **Index of the institutional basis of democracy.**

Thereupon the ratings of 192 countries of the world were constructed<sup>4</sup>.

Within the next stage of the project the factor analysis was used for the search of the so called non-correlated principal components which provide a specific method of analysis of structures composed by countries in the principal components' space. Cluster analysis was another methodological tool used in the project which largely confirmed findings of the previous stages of our research.

Combination of these multidimensional statistical approaches reveals a specific and largely contradictory position of contemporary Russia among other nations of the world.

## **1. Global Ratings: Some Findings**

Each index of the project consists of a number of variables which, by definition, may have different importance, or "weight" within an index. The real "weights" of these variables are determined by discriminant analysis, a specific statistical method used for this purpose. The variables of the indices and their "weights" are presented in *Appendix 1*.

5 ratings of 192 countries of the world according to the abovementioned indices were the results of this stage of our research. Some examples of these ratings can be found in *Appendix 2*.

### **1.1. Rating of State Capacity**

46 countries in the rating (USA, Japan, Switzerland, Germany, Austria, France, S. Korea, China, Great Britain, Canada, Denmark, Russia, Island, Norway, etc.) belong to relatively strong and sustainable states, while 55 ( Chad, Afghanistan, Central African Republic, Georgia, Eritrea, etc.) are unsuccessful or failed states (others are "in between"). Leaders of the rating (with some exceptions) are countries with solid institutional basis of democracy, high quality of life and low external and internal threats. State capacity is inversely proportional to the level of national threats and directly proportional to the quality of life.

---

<sup>4</sup> 5 ratings of 192 countries as well as all major findings of the project are available at [www.worldpolities.org](http://www.worldpolities.org).



### **1.2. Rating of External and Internal Threats**

Leaders of this rating, i.e. countries with high external and internal threats (Ethiopia, Iraq, Eritrea, Afghanistan, Sri-Lanka, Ruanda, Tajikistan, etc.) have low state capacity and quality of life. Among countries with low external and internal threats (Canada, France, Netherlands, Sweden, Switzerland, Finland, Qatar, Bahrain, United Arab Emirates, etc.) there are both democracies and autocracies. Level of external and internal threats is not necessarily correlated with the capacity for international influence

### **1.3. Rating of Potential for International Influence**

Leaders of the rating (USA, China, Japan, Germany, France, Great Britain, Russia, India, Italy, Saudi Arabia, Canada, etc.) form the core of G8 plus China (and some regional leaders). Potential for international influence is directly proportional to state capacity and almost unrelated to the nature of political system and quality of life. Countries with strong potential for international influence present a small and very specific group of countries which are different from all others and which differ from each other

### **1.4. Rating of Quality of Life**

This rating is very well correlated with the Human Development Index of UNDP. Among the leaders of the rating we can see Luxemburg, Ireland, Norway, San-Marino, USA, Switzerland, Island, etc.). Among the lowest in the rating — Central African Republic, Afghanistan, Zambia, Burundi, Chad, etc.). Quality of life is not guaranteed but at least partly depends on state capacity. External and internal threats represent the main obstacle to quality of life. Quality of life is higher in democracies (with some regional variations).

### **1.5. Rating of Institutional Basis of Democracy**

Taking the proparliamentarian bias of the index, the leaders of the rating are Switzerland, Canada, Netherlands, Denmark, Norway, Finland, etc. In the bottom of the rating — Myanmar, Mauritania, Somalia, Sudan, Angola, Turkmenistan, Eritrea, etc.). The results of the rating imply that democracy does not settle down in the situation of serious external and internal threats. Democracy is practically not correlated with the potential for international influence. Democratic development is conducive to improvements in the quality of life

Our analysis reveals pretty strong correlations between several indices used in our research project (see *Appendix 3*). These results seem to confirm the cohesiveness of the data base of the project and the propriety of our methodology.

## **2. Factor Analysis: Some Findings**



Within the next stage of our research we have used factor analysis in order to search for the so called non-correlated principle components which could provide a more “compressed” image of the world structure and positions of particular countries within it. We attempted to calculate individual countries’ explanations by principal components and to analyze the structures composed by countries in principal components’ space.

## 2.1. Four Principal Components

Our analysis revealed four principal components (or, in a way, “world political projections”):

- 1) **“Threats” — vs. — “Quality of life”** (i.e. “national survival and its quality”);
- 2) **“State Capacity” — vs. — “Democracy”** (i.e. “state basis of democracy”);
- 3) **“State Capacity” — vs. — “Quality of life”** (i.e. “human price of stateness”);
- 4) **“Potential for international influence”** (i.e. “maximization of influence”)

Each principal component has its particular explanatory potential in terms of defining of the factors which unite or differentiate countries of the world. The most “weighty” is the first principal component (“Threats” — vs. — “Quality of life”), the second — “State capacity” — vs. — “Democracy”; the third — “State capacity” — vs. — “Quality of life”; and the fourth — “Potential for international influence”. See *Appendix 4*.

Each country can be explained by principal components in different accordance (see *Appendix 5*).

## 2.2. Countries in Principal Components’ Space

Within the space of the first (“Threats” — vs. — “Quality of life”) and the second (“State capacity” — vs. — “Democracy”) principal components we can see a very clear structure — an ellipse. The left pole presents a constellation of successful countries with high quality of life (Lichtenstein, Luxemburg, France, Italy, Switzerland, etc.). The right pole is actually an arch consisting of a variety of countries with very high external and internal threats (Iraq, Georgia, Haiti, Azerbaijan, Cambodia, Sierra-Leone, etc.). Two arches uniting these two poles are composed either of the countries which are democracies with weak state capacity (upper arch — Moldova, Samoa, Dominica, Tuvalu, Mongolia, etc.) or countries with relatively strong state capacity but without any institutional basis of democracy (lower arch — Libya, Cuba, Saudi Arabia, Egypt, Kazakhstan, Belorussia, etc.). See *Appendix 6*.

Several conclusions come to mind. There are countries, so to say, under stress; for them national survival vis-à-vis enormous external and internal threats is the main priority. The trade off for them is low quality of life, weak state capacity, absence of democracy. There seem to be two basic strategic options in order to overcome the state of threats — either through democratization (at the expense of state capacity) or through the creation of a strong state (at the expense of democracy). However, these two tracks may not necessarily contradict each other in the long run — as the countries of the left pole demonstrate combination of state



capacity, security, quality of life and democracy is still possible. I.e. democracy may not necessarily contradict state capacity.

Within the space of the first (“Threats” — vs. — “Quality of life”) and the fourth (“Potential for international influence”) principal components we see another structure with important explanatory potential. Along the first principal component two similar poles are reproduced with practically the same countries representing dangerous national existence under external and internal threats, on the one hand, and quality of life and success, on the other.

However, countries, extremely important for the understanding of the structure of world politics, can not be explained by the first principal component. Only when the fourth principal component is introduced we can see the world leaders, the most influential countries of the world — the USA, Russia, China and also, at some distance, India, Japan, Germany, France, Great Britain, Italy and Brazil. Leaders of international influence represent a very specific group of countries — different from all others and different from each other. See *Appendix 7*.

### **3. Cluster Analysis: Some Findings**

The purpose of the cluster analysis is to create different-scale typologies, clusters of objects on the basis of objective similarities of their features. In our case this method was used to reveal different typologies of the groups of countries within the structure of today’s world.

2 clusters give us unimpressive results — they simply divide all 192 countries into two groups: tentatively, “winners” and “losers”. However, at the 10 cluster scale we have some information worth examination. No doubt, there are clusters difficult to interpret, but the logic of some clusters is pretty clear: for example, “*Leaders of influence*” (USA, UK, Germany, Italy, China, Russia, France, and Japan); “*Introvert democracies*” (Switzerland, Australia, Canada, Poland, etc.); “*Countries under threat*” (Bangladesh, Lebanon, Sri Lanka, Ethiopia, etc.); “*Democratic clones*” (Bahamas, Sent Kits and Nevis, Trinidad and Tobago, etc.); “*Autocracies with problematic state capacity*” (Angola, Afghanistan, Bangladesh, etc.); “*Autocracies with relatively strong state capacity*” (Iran, North Korea, Turkmenistan, etc.); “*Post-communist consolidated democracies*” (Poland, Check Republic, Hungary, Bulgaria, Slovenia, Slovakia, etc.), etc.

At the 30 cluster scale the USA, Russia and China get separated from the group of world leaders as independent and stable cluster. It seems to us that this cluster dimension of our research would need additional attention in the future.

## **4. Russia in Global Ratings**

### **4.1. Russia in the State Capacity Rating**

Russia is ranked *relatively high*, in 27th place, on the State Capacity Index, with 7.5 points out of total 10. This is the highest rank among all post-communist and post-USSR countries. Putting it in different terms, after more than a decade and a half of reforms, Russia has sustained its statehood and has moved on to leadership positions in this respect among post-



communist and post-USSR countries, **but is still behind other G8 countries, China, and several European countries.**

What explains Russia's high performance? Which factors contribute to its current ranking and which act against it?

First among the contributing factors is its relatively high self-sufficiency, evidence of which is the small share of foreign aid in its GNI and a moderate foreign debt. Russia is among only a few countries that are independent in several engineering industries, which is suggested by the ratio of patent applications filed by residents and nonresidents. As the successor to the USSR (and the Russian Empire), the country has a long statehood tradition. Besides, it does not have a foreign military presence in whatever form on its territory.

Russia has not made to the roster of absolute ranking leaders because of variables related to domestic conflicts. Although the situation is far better in this field than it was in the late 1990s, one of the country's regions, the Northern Caucasus, is still festering with conflict, which flares up occasionally in a loss of life. Besides, even though Russia draws high scores on several variables, they are still below the maximum. One, for example, is Russia's moderate foreign debt (in 2003 and 2004, further reduced significantly in 2006), while many countries owe no foreign debt at all. Russia's technological independence is high, but it is still higher in the United States, Japan, and Germany.

Shaken very recently by serious convulsions threatening its survival as a unitary state, Russia is ahead of most of the world's countries in the state capacity rating. It is also trailed by the former USSR's allies in the Warsaw Pact. Poland and Romania, for example, are only a few fractions of a point behind it in the 32nd and 38th places (or 7.32 and 7.12 points), respectively. Hungary falls further behind, in 45th place (with 6.88 points). The gap is still wider for Bulgaria, in 70th place (5.77 points), the Czech Republic, in 80th place (5.51 points), and Slovakia, 82nd place (with 5.41 points).

Russia is really an exception among the former republics of the USSR, which gained independence after 1991. They all hover at half-point down the rankings, or are closer to bottom. Turkmenistan and Uzbekistan occupy the highest state capacity ranks among them in the 87th and 94th places, respectively. Their earnings from unprocessed commodity exports (for the larger part, oil and gas) and their undemocratic personalistic regimes allow them to be variously independent economically and to maintain internal stability in the short and medium term, even though the way they manage this draws condemnation from the international community. Both countries, however, have short-lived statehood traditions and depend on the outside world for technologies.

Further down the line are countries that have maintained their developed socio-economic infrastructure and kept a lid on open conflicts, which makes them stable with a favorable growth environment (not without foreign support at times). These are Belarus, in 102nd place (with 4.78 points), Lithuania in 108th (4.55), Latvia in 110th (4.48), Kazakhstan in 111th (4.45), Ukraine in 113th (4.35), and Estonia in 122nd (with 4.02 points). The absence of a longstanding and continuous sovereign statehood tradition, technological, financial, and economic dependence on foreign countries, latent conflicts, and permissive attitude to foreign military presence largely account for their relatively low rankings. Besides, low rankings are an inevitable result of *conventionality inherent in any rating* — it is significant (at times, critical) in this situation that *countries differing in state capacity type and in what state capacity comes from (for example, Belarus and Lithuania) find themselves side by side.*



The former USSR republics that are embroiled in open conflicts and mired in territorial disputes, or those that are economically weak and depend on international organizations or other countries for livelihood rank still nearer the bottom of the country list. The highest-ranking of them, Azerbaijan, is in 141st place (with 3.21 points), Moldova in 164th place (2.37), Tajikistan in 172nd place (2.01), Armenia in 177th place (1.85), Georgia in 183rd place (1.37), and Kyrgyzstan in 191st place (0.08 points).

Thus, Russia appears to have a fairly strong state capacity and a potential to beef it up by stimulating economic growth and institutionalizing internal conflicts by steering them toward a peaceful resolution.

#### **4.2. Russia in the External and Internal Threats Rating**

Russia's standing in the external and internal threats index rankings raises *deep concerns*. It sits in 81st place (with 4.34 points), a few ranks above the midpoint between Ethiopia in first place (with all of 10 points) and Canada exposed to the least number of threats (with 0 points).

Russia faces an *impressive catalogue of threats*, including terrorism, territorial disputes and claims, presence of separatist or antigovernment movements on its territory, attempts at unconstitutional change of government (in the country's most recent history), unbalanced export, natural disasters, dwindling population numbers, the HIV/AIDS epidemic, and surplus migration.

And yet, Russia has been spared threats such as drinking water scarcities, malnutrition, and hunger, which are given a high weight in the index (because of their high incidence rate around the world). These circumstances are largely the reason why *Russia has evaded finding itself among the leaders of threatened countries*. Another contributing factor is the small weight (based on the discriminant analysis results) assigned to some of the threats confronting the country. The downside is, however, that Russia is under a few major threats (in terms of their contribution to the rating variable calculation) of political nature — presence of illegal separatist or antigovernment movements on the country's territory and attempts at unconstitutional change of government (in its most recent history).

Russia's closest neighbors among the majors in the threats rating are China in 78th place (with 4.48 points), Israel in 70th place (4.43), the Republic of Korea in 82nd place (4.28), Japan in 87th place (4.03), and Turkey in 88th place (with 4.00 points). These countries are faced with *very different sets of threats* that have a pattern and weight close to those confronting Russia. The US, too, is facing serious threats (which put it in 118th place with 3.06 points).

Central and East European countries are in a relatively favorable situation, with a minimum number of threats posed to them. They are ranked, from bottom up, as follows: Bulgaria is in 189th place (with 0.67 points), the Czech Republic, Poland, and Hungary in 174th, 173rd, and 172nd places (with 1.02 points each), and Slovenia, in 167th place (with 1.14 points).

Unlike Central and Eastern Europe, the former USSR republics are ranked within a much broader range of threats. While Russia places approximately in the middle of the rankings,



Lithuania (which is far down in 162nd place), Latvia (161st place), Belarus (160th place), Estonia (152nd place), Kazakhstan (141st place), and Ukraine (140th place) are on positive ground, harassed by a small number of threats only. The situation is not as cheerful for Moldova (134th), Armenia (120th), Uzbekistan (97th), and Turkmenistan (93rd), which still have better ratings than Russia's. The remaining countries, Georgia (38th), Azerbaijan (24th), Kyrgyzstan (19th), and Tajikistan (12th), are in a relatively grave situation from the perspective of external and internal threats.

In sum, *Russia is forced to respond to a broad, but not an ominous, array of challenges and threats*, compared to a majority of developing and several post-USSR countries struggling with continuing internal conflicts, which are confronted with much more serious threats, or in which the nature of the threats requires them to apply greater efforts.

#### 4.3. Russia in the Potential of International Influence Rating

To recall, *Russia is among world leaders* in 7th place (with 2.60 points) in potential of international influence rankings. The rankings are topped by the United States (with 10 points), an enormous lead over the runner-up, China (3.93 points). Even if far behind the US in influence ratings, Russia is nearly as good as the other countries placing higher. The eight rating leaders include the G8 countries, in which Canada and Italy are replaced with China and India, respectively.

Significantly, Russia's leadership is not obviously overwhelming in terms of the weightiest variables. Compared to several other countries, its spending on defense and shares of world GDP and exports, and its contributions to the UN upkeep may appear relatively small. They are not as negligible as has been the recent fashion to underrate them in academic and political discourse in Russia itself. *While trailing the US, Russia places 6th in the world for defense spending, and a more distant 16th for share of world GDP and 16th for share of world exports.*

Russia's lag in ratings behind the other G8 countries is offset by a few minor variables, on which it has a "good" record. Indeed, Russia owes its leader role to its rising world standing, including its permanent member status in the UN Security Council, possession of nuclear weapons and modern air force, membership of the Paris Club, and military bases in other countries.

Russia has impressive rankings equal to, or just below, those of the other G8 countries on less significant variables. It contributes an appreciable share to UN funding. Its armed forces are the fourth largest military in the world. Finally, it is also among the world's most populous countries, even though its population numbers are on a downtrend.

Countries just above and below Russia in the rankings can be divided into two categories. Those above have bigger or lesser claims to *global and/or regional leadership* (in the military or economics). They are the US, China, Japan, Germany, France, and the United Kingdom. Russia, as we see it, appears to have similar claims, and so does India, which is breathing in its neck. Those below it are *big players in their regions* (it is immaterial to us whether a country plays a *negative* part, such as serving as a source of instability and threat, or has a *positive* role) — Italy, Saudi Arabia, Canada, North Korea, the Netherlands, Turkey, Belgium, the Republic of Korea, Brazil, and Pakistan.





The post-communist countries of Central and Eastern Europe have a modest potential to exercise international influence. The biggest scorer among them is Poland, which is in 35th place (with 0.48 points). And so do the former republics of the USSR, except for Ukraine, which ranks 29th (with 0.59 points). In point of fact, Ukraine outperforms all Central and East European and post-USSR countries, save Russia, in this field.

This rating offers persuasive evidence that international influence potential is centered on a small club of great powers, including Russia. This country has a significant one-on-one influence potential, often a derivative inherited from the former USSR (a surplus of it in one area and a shortfall in another) and is confined to a number of factors, some of them natural (a small economy it has been for some time already and aging infrastructure) and others artificial (for example, inconsistent foreign and home policies).

A note long overdue is that *this rating only reflects potential, rather than actual, international influence*. In fact, this rating is only an indication that the potential to exert influence can be put to work with a varying effect, or that potential is not actual influence.

If applied to Russia, it means that “soft influence” components such as diplomacy and foreign policy strategy help channel existing potential influence into cultivating relations with foreign countries far and near and easing the squeeze on the resources available to it to project its influence. It is difficult, if not impossible at this stage of the Political Atlas project, however, to measure them.

#### 4.4. Russia in the Quality of Life Rating

The quality of life ranking shows Russia in a *lowly* 73rd place, with 2.68 points on the 10-point scale. Considering the country’s aggregate potential, this is a discomfiting statistic. And yet, this does not fit into the media-trumpeted stereotype of Russia floundering near the bottom of quality of life rankings.

The country’s lackluster performance in these ratings is explained by its middling record on such significant variables as GDP per capita (63rd place in the world) and especially life expectancy (84th place). A similar record has been made in other variables as well, including spending on health care per capita (66th place), mortality from communicable diseases (62nd place), infant mortality (16 deaths per 1,000 infants against three in developed countries at the top of the rankings).

Education presents a considerably more cheery picture against this background. More than 90% of the country’s population have studied or are studying (at all secondary and higher education levels). But then, catastrophe is the right word for the sweep of death from injuries — murder, poisoning (including abuse of alcoholic drinks), deaths in road accidents, suicide, and the like, on so great a scale that Russia has been propelled to top place in the world in these standings.

A majority of post-communist countries in Central and Eastern Europe are a way below West European rating leaders and (except for Romania) above Russia — the Czech Republic is in 38th place (with 4.28 points), Hungary in 43rd (3.80 points), Poland in 48th (3.55 points), Slovakia in 49th (3.55 points), Croatia in 52nd (3.44 points), and Bulgaria in 70th place (with 2.21 points).



The former USSR republics have a relatively low quality of life. The three Baltic republics are an exception to this rule, Estonia placing 47th (with 3.57 points), Lithuania in 50th place (with 3.52 points), and Latvia in 55th place (with 3.29 points). The other countries in this group are all below Russia in quality of life rankings. Belarus is in 89th place (2.44 points), Ukraine in 101st place (2.20), Armenia in 104th place (2.13), Kazakhstan in 107th place (2.04), Georgia in 114th place (1.91), Kyrgyzstan in 121st place (1.72), Azerbaijan in 122nd place (1.71), Turkmenistan in 123rd place (1.70), Uzbekistan in 128th place (1.53), Moldova in 129th place (1.52), and Tajikistan in 139th place (with 1.30 points).

Although Russia is safely well above the bottom, *quality of life is a major matter of concern for the nation*. Its most urgent priority is reducing causes of death at all levels, improving the circumstances “for each and every one,” and giving a greater value to human life.

#### 4.5. Russia in the Institutional Basis of Democracy Rating

Russia is in 93rd place, with 5.24 points on a ten-point scale, in the rating of the institutional basis of democracy. Switzerland is tops and Myanmar bottommost. Our reading of Russia’s upper-middle position is that it is *yet far to go* to catch up with advanced European and/or European-type democracies. It is not, though, an authoritarian country, in which there is no place for democratic institutions at all. Obviously, *a set of institutions we could describe as essential (even if inadequate) for a sustainable democratic governance* has been put in place in post-USSR Russia. And more, these institutions have been around for too short a time to wear down the effect of the country’s long tradition of undemocratic rule.

Our analysis shows that a majority of factors that have dragged Russia down the rankings are a legacy of its historical traditions and twists in the evolution of Russian political institutions after 1991. The minimum electoral tradition is still short (originating in 1993), with two attempts at unconstitutional change of government in between (in 1991 and 1993). As if it was not enough, the national agenda has lately been dominated by *other priorities thought to be vital for the nation’s advance* but, we regret to admit it, at times incompatible with the accepted ideals of democracy.

*The pattern of competition at presidential election is a critical parameter slicing points off Russia’s rating. In fact, this parameter carries the greatest weight in the index.*

These deficiencies aside, Russia is otherwise a good match for democratic countries. Elections draw a large proportion of the electorate, a clear sign that minorities are not discriminated against at the ballot box. No instances have been recorded of competition sapped by a referendum to give the head of state yet another term in office. The incumbent and his predecessor did not hold office for more than two terms.

Russia is rated on a par with Peru ranked 92nd (with 5.35 points), South Africa in 94th place (5.23 points), and Turkey in 99th (5.13 points). In no way models of democracy, these three countries set out on their way toward democratic governance riding the third wave of democratization and now have much to show for it.

Central European countries stand above or considerably higher than Russia, but below the “old” democracies, in the ratings. Croatia ranks in 27th place (with 6.95 points), Hungary



places 28th (6.94), Romania 31st (6.69), the Czech Republic 36th (6.56), Poland 40th (6.47), Slovenia 45th (6.43), and Bulgaria 46th (6.42).

By contrast, the former USSR republics are spread widely over the rankings. Some of them get higher ratings than Russia and compare well with post-communist countries of Central and Eastern Europe. Lithuania places 32nd (6.69 points), Ukraine 41st (6.46), Latvia 52nd (6.23), and Estonia 58th (6.03). Further down, Armenia (67th place with 5.86 points) and Moldova (81st place with 5.64 points) are way above Russia and below most Central and East European countries. The remaining post-USSR countries are far below Russia — Azerbaijan in 135th place (3.46 points), Belarus in 149th (2.23), Kazakhstan in 152nd (2.10), Kyrgyzstan in 154th (2.10), Uzbekistan in 159th (1.87), Georgia in 160th (1.79), Tajikistan in 172nd (1.05), and Turkmenistan in 187th (0.03).

Both in the general rankings and among the post-USSR countries, Russia *holds middle ground, without leaning toward autocracies or looking for a place to take up among democracies.*

## 5. Russia in the Principal Components Space

A look at Russia's place in the principal components space gives us its detailed profile. Unlike many other countries, Russia (or rather its distinction from other countries) is overwhelmingly explained by a single component, the fourth, which we call "power projection," that accounts for 75.6% of all explanations. This means that *potential of international influence is the most prominent typological characteristic that makes a country different from others.* This index carries the greatest weight in the component. In short, *maximizing its worldwide influence is what makes Russia so distinct in today's world.*

According to our observations, the fourth principal component but very rarely dominates country profile explanations. Whenever it does, it does so in the case of great powers, primarily the US (78.5%), Russia, and India (73.5%). It is also inordinately high for China (41.4%), Germany (41.1%), Japan (40.5%), Ukraine (33.6%), Turkey (32.8%), France (31.4%), and the United Kingdom (26.6%). These countries combine great power status and something of their typologies. For example, the United Kingdom, France, and Germany combine the fourth and first principal components, or a blend of considerable potential international influence and, what other influence-packing countries lack, a high quality of life and few threats.

Apart from the fourth principal component, Russia's profile is also explained by the second principal component, projection of the democratic state basis, which is left with a significantly smaller share of 22.2%. The implication is that the *country takes a double-track approach to building democracy and reinforcing statehood.* Democratization threatens to bring the problems of territorial integrity and statehood to a head, while a greater focus can be shifted to statehood at the expense of democracy. Russia is so far acting cautiously on both tracks, which can be gathered from the tenuous balance it maintains today between statehood and democratic institutional basis.

This verdict is validated by comparison with countries for which the second principal component plays a far greater role as regards their explanation. Comparison is centered on two distinct groups of countries — those where democracy is sustained at the expense of



statehood, and whose where it is the other way around. The first group includes, for example, Moldova and Macedonia. The second principal component provides 81% of Moldova's profile explanation — formal democratic institutions coexist, in a moderately developed format, with a statehood plunged deeply into a crisis. For Macedonia, the explanation offered by the second principal component is as high as 86.7% — its democratic institutions are at odds with its neglected statehood (evidenced by heavy injections of foreign aid, separatist moods in the Albanian community, and so on). The second group brings together Uzbekistan, Turkmenistan, and Saudi Arabia. Uzbekistan's explanation is 73.5% second principal component — statehood is shored up by whatever its undemocratic political regime can throw into the deal. The second principal component rises to 87.7% for Turkmenistan where statehood is enforced by a personalistic regime. Saudi Arabia is an absolute monarchy, which is 90.6% explained by the second principal component.

The other two principal components, first and third, are too weak to explain anything about Russia. The first principal component is a complete nonstarter — survival or its quality is not, in principle, something Russia needs badly. This not to say that Russia is immune to quality of life worries and threats (the two heavyweights of the first principal component). The fact is that they are overshadowed by other components that give Russia the distinct face it presents to the world.

The third principal component, projection of human costs of statehood, has a very low explanatory power for Russia — a negligible 2.2%: unlike Colombia or Peru, Russia is not at a crossroads between quality of life and statehood, and does not have to sacrifice one to save the other.

## **6. Russia in Cluster Analysis**

Russia owes its standing in the clusters above all to its similarity to countries in the group of great powers. As the number of clusters increases, Russia tends to remain among the strongest players on the world stage. This is best illustrated by changes in Russia's position in the clusters increasing from 10 to 40 (a scale of under 10 clusters is too general, while that of over 40 is overburdened with unneeded details).

A 10-cluster scale brings out a group of countries that includes China, France, Germany, Italy, Japan, the United Kingdom, and the United States, as well as Russia. These countries share a common distinction of possessing a high potential of international influence. They all are largely explained by the fourth component and lead the country ratings in the potential of international influence index. What might be a surprise, on first approximation, India did not make to the group. A country of high potential international influence, it is notorious for its low quality of life, a long list of external and internal threats, and serious internal problems (which all make maintaining its statehood a challenge). The other great powers have a high statehood level, high or medium quality of life, and low or moderate threats. In principal components terminology, India is closer to the “threats arc” than to the “affluence pole.”

As the number of clusters increases, the great powers group falls apart quickly. On the 13th cluster, it separates into further two groups — with France, Germany, Italy, and the UK in one group and China, Russia, and the US in the other. The countries in the first group have a fairly high potential of international influence matched up by a high quality of life and few threats. In the context of principal components, these countries are explained in terms of the



fourth and first components, that is, the great power status and high quality of life are their typological attributes. The second group consists of countries that are largely explained by the fourth component, almost without any contribution from the first component. In short, these are great powers for whom the quality of life and threats are no longer at the top of concerns. Moreover, a key role in their description is played by the second component, that is, each of them is faced, in one way or another, by the statehood vs. democracy choice. The second component is worth 56.6% for China, 22.2% for Russia, and 14.4% for the US.

Russia, China, and the US stay on together long into the clustering exercise. The group only splits on the 33rd cluster, when China falls off to form a cluster of its own, while Russia and the US jump into another cluster. China prefers to keep its own company because international influence is less of a preoccupation for China than it is for either Russia or the US. The fourth principal component describes 41.4% of China's profile, while the figure for Russia is 75.6%, and 78.5% for the US. Looking at it from the other end, these countries differ in the extent to which they are explained by the second component. It is the largest for China and smallest for the US.

The Russia-US group remains steady as long as the 40th cluster. This is clearly an indication that the two countries share many interests on the world scene and, at least, some challenges and problems.

Russia's place in the multidimensional classification of the world's nations could be called contradictory and ambiguous. It combines strong and weak points, from its high potential international influence to a low quality of life to midway institutional democracy. Our findings are more than our contribution to efforts to overcome simplification and stereotypes held about Russia. They also identify problems this country is facing and the opportunities it does not yet use in full.

## Appendix 1

### 1.1. State capacity index

<i>Variable</i>	<i>Weight</i>
Foreign aid, % of GNI	0,57
Impact of internal conflicts on regime's stability	0,45
Indebtedness	0,31
Duration of sovereign statehood	0,30
Casualties of internal conflicts	0,27
Applications for patents by residents — vs. — applications by non-residents	0,27
Regions involved in conflicts	0,22
Foreign military presence/deployment	0,16
Exchange rate arrangements and monetary frameworks	0,15
Share of the title nation in country's population	0,12

**1.2. External and internal threats index**

<i>Variable</i>	<i>Weight</i>
Water shortage	0,47
Illegal separatist and/or antigovernment movements	0,39
Military governments or attempts of coups d'etat during last 25 years	0,37
Undernourishment and famine (according to FAO)	0,30
Potential natural disasters	0,27
HIV/AIDS epidemics	0,20
Undiversified exports (one or two export commodities)	0,16
Territorial claims by foreign states	0,16
Chronic trade deficit	0,14
Legal secessionist movements	0,13
Threats of external aggression (in government's assessment)	0,13
Terrorist threats	0,11
Excessive migration (in government's assessment)	-0,06
Dependence on energy imports	0,06
Depopulation	0,03

**1.3. Potential for international influence index**

<i>Variable</i>	<i>Weight</i>
Military expenditures	0,85
IMF member's voting power	0,83
Share of world goods and services exports	0,80
Share of world GDP	0,77
Factors of influence	0,66
<i>Permanent membership in the UN Security Council</i>	
<i>Membership in the Paris club</i>	
<i>Nuclear weapons</i>	
<i>Advanced military systems</i>	
<i>Nobel prize winners</i>	
<i>Military deployments abroad</i>	
Contribution to the UN regular budget	0,61
Armed forces personnel	0,55
Share of world population	0,48

**1.4. Quality of life index**

<i>Variable</i>	<i>Weight</i>
GDP per capita	0,79
Life expectancy at birth	0,57
Health care expenditure per capita	0,38
Infant mortality	-0,38
Involvement ratio for primary, secondary and tertiary schools	0,36
Death rate (communicable diseases)	-0,35
Death rate (injuries)	-0,15

**1.5. Index of the institutional basis of democracy**

<i>Variable</i>	<i>Weight</i>
Head of the executive elections competition	0,68
Performance of democratic institutions	0,66
<i>competitive elections without interruption since 1919-1921</i>	
<i>referendum to extend term for the head of state/executive, noncompetitive regimes</i>	
<i>military coups or unconstitutional regime changes during last 33 years</i>	
<i>more than two terms held by the head of state/executive</i>	
<i>influence of parliament on the appointment of members of government</i>	
Duration of an uninterrupted minimal competition tradition (1945-2005)	0,51
Parliamentary elections competition	0,50
Share of registered voters to the overall population	0,49
Share of women in parliament (lower chamber)	0,29

**Appendix 2****2.1. State capacity rating (examples)**

<i>Country</i>	<i>Rank</i>	<i>Score</i>
USA	1	10,0
Japan	2	9,34
Germany	4	8,93
Korea (South)	8	8,53
China	12	8,24
Italy	18	8,06
Russia	27	7,50
South Africa	30	7,35
Saudi Arabia	41	6,99
Iran	43	6,97
Hungary	45	6,88
India	81	5,42
Korea (North)	98	5,01
Ukraine	113	4,35
Ethiopia	154	2,66
Central African Republic	188	0,81

**2.2. External and internal threats rating (examples)**

<i>Country</i>	<i>Rank</i>	<i>Score</i>
Ethiopia	1	10,00
Central African Republic	10	7,57
India	44	5,99
Iran	57	5,34
Korea (North)	68	4,89
China	78	4,48
Russia	81	4,34
Korea (South)	82	4,28



Japan	87	4,03
Saudi Arabia	101	3,63
USA	118	3,06
South Africa	136	2,37
Ukraine	141	2,27
Italy	170	1,05
Hungary	172	1,02
Germany	181	0,77

### **2.3. Potential for international influence rating (examples)**

<i>Country</i>	<i>Rank</i>	<i>Score</i>
USA	1	10,00
China	2	3,93
Japan	3	3,25
Germany	4	3,24
Russia	7	2,60
India	8	2,28
Italy	9	1,95
Saudi Arabia	10	1,69
Korea (North)	12	1,25
Korea (South)	16	1,02
Iran	20	0,83
Ukraine	29	0,59
South Africa	34	0,49
Hungary	53	0,29
Ethiopia	62	0,22
Central African Republic	160	0,02

### **2.4. Quality of life rating (examples)**

<i>Country</i>	<i>Rank</i>	<i>Score</i>
USA	5	6,53
Japan	14	6,05
Italy	21	5,72
Germany	22	5,55
Korea (South)	33	4,66
Hungary	43	3,80
Saudi Arabia	56	3,21
Russia	73	2,68
Iran	85	2,49
China	95	2,35
Ukraine	101	2,20
South Africa	111	2,00
India	125	1,60
Korea (North)	131	1,46
Ethiopia	186	0,33
Central African Republic	192	0,00



**2.5. Institutional basis of democracy rating (examples)**

<i>Country</i>	<i>Rank</i>	<i>Score</i>
India	16	7,35
USA	18	7,30
Italy	24	7,02
Hungary	28	6,94
Korea (South)	34	6,62
Germany	35	6,06
Ukraine	42	6,46
Japan	43	6,46
Russia	93	5,24
South Africa	94	5,23
Ethiopia	124	4,03
Central African Republic	139	3,20
Iran	161	1,76
China	178	0,69
Korea (North)	179	0,68
Saudi Arabia	183	0,00

**Appendix 3**

	State capacity index	External and internal threats index	Index of the institutional basis of democracy	Quality of life index	Potential for international influence index
State capacity index	1,000	-0,627	0,465	0,761	0,581
External and internal threats index	-0,627	1,000	-0,534	-0,813	-0,166
Index of the institutional basis of democracy	0,465	-0,534	1,000	0,570	0,156
Quality of life index	0,761	-0,813	0,570	1,000	0,321
Potential for international influence index	0,581	-0,166	0,156	0,321	1,000

**Appendix 4****Principal components and their explanatory potential**

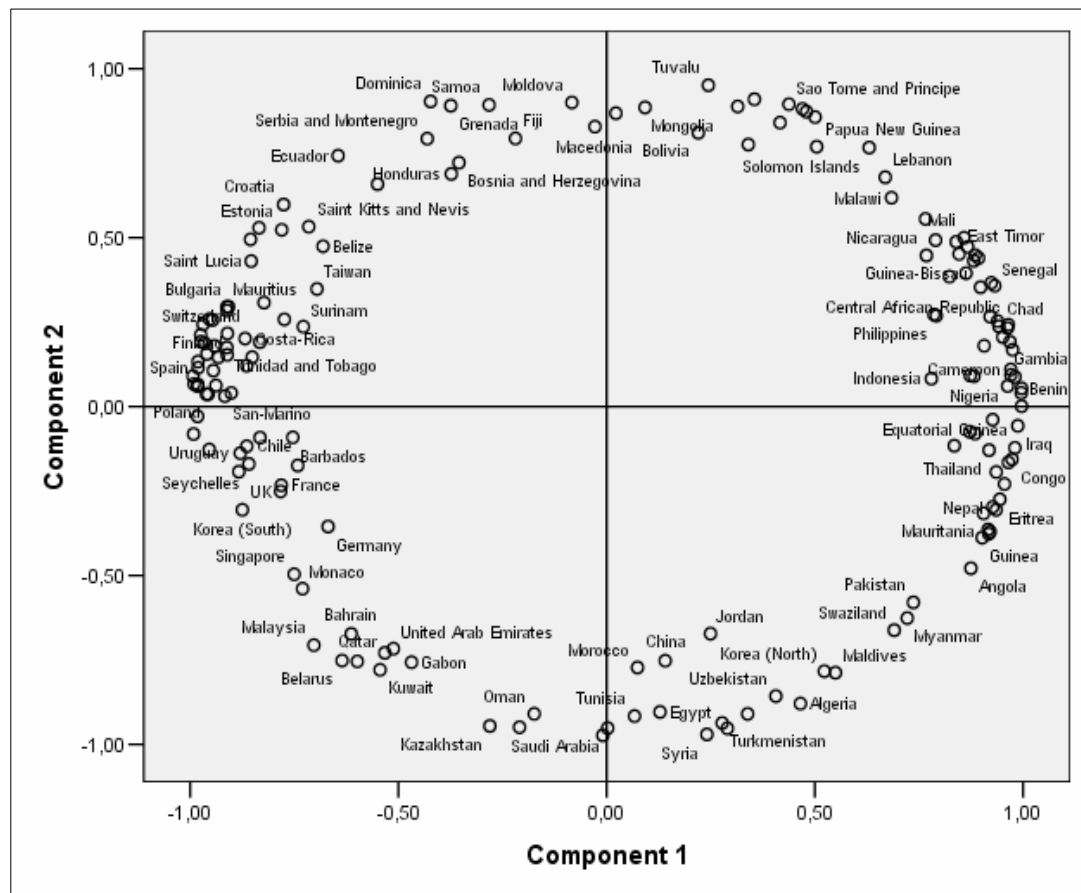
Component	Variance explained %	Cumulative %
1	55,4	55,4
2	26,4	81,8
3	11,2	93,0
4	7,0	100,0

**Appendix 5****Percentage of countries' explanation by principal components: examples**

Country/ Component	1. Threats — vs. — Quality of life	2. State Capacity — vs. — Democracy	3. State Capacity — vs. — Quality of life	4. Potential of international influence
Australia	98,4	0,7	0,8	0,1
Ethiopia	95,0	2,8	0,5	1,7
Libya	0,0	94,7	1,0	4,3
Tuvalu	6,0	90,5	0,1	3,5
Colombia	1,6	3,0	81,8	13,6
Peru	1,0	0,1	81,3	17,6
USA	1,4	14,4	5,8	78,5
Russia	0,0	22,2	2,2	75,6
China	2,0	56,6	0,0	41,4
Japan	24,5	31,8	3,2	40,5
Germany	44,7	12,6	1,5	41,1

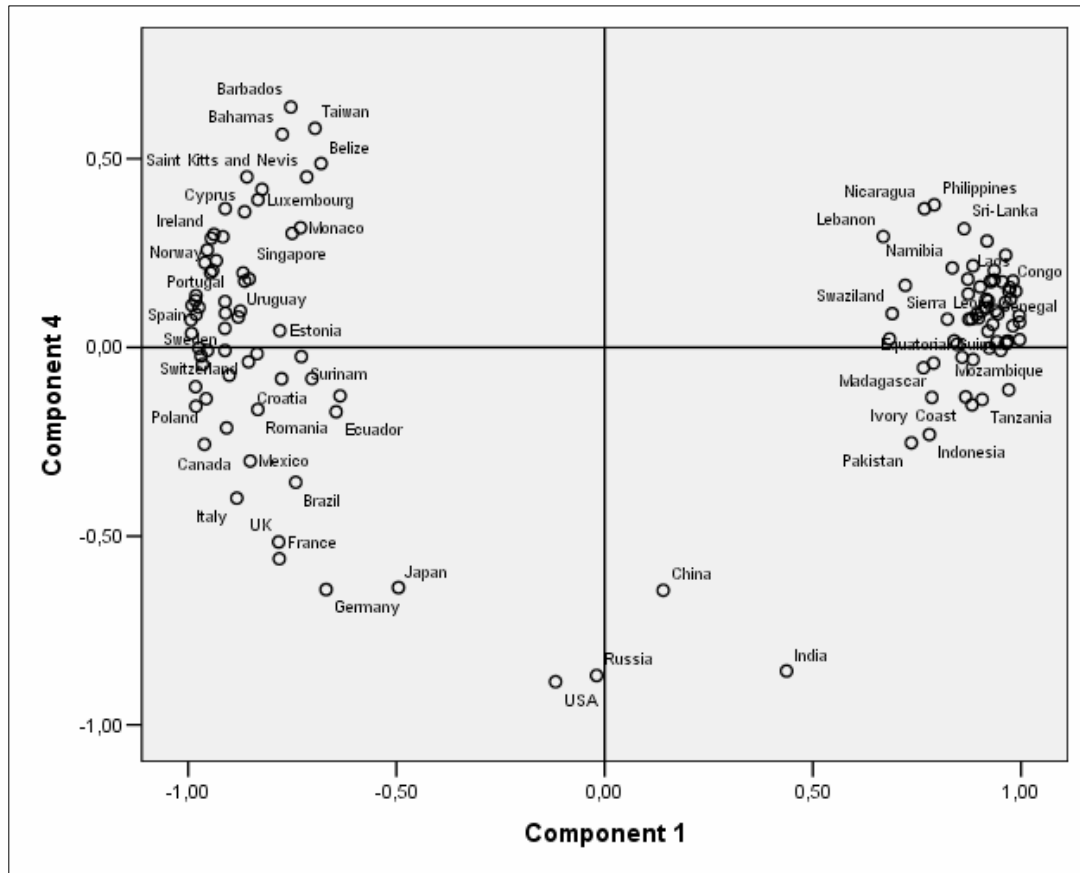


### Appendix 6





### Appendix 7





## RUSIA ANTE, CONTRA O CON OCCIDENTE: DIFERENTES POSICIONES EN LAS RELACIONES ENTRE DOS EJES COMPLEMENTARIOS DEL PODER MUNDIAL

Francesc Serra <sup>1</sup>

*Universitat Autònoma de Barcelona*

### Resumen:

La Federación Rusa basa sus relaciones exteriores, desde su creación, en un triple eje que se complementa perfectamente. En primer lugar, Moscú privilegia unas relaciones de confianza y complementariedad con Europa occidental que han llevado a una cooperación económica necesaria para la reconstrucción de Rusia tras el hundimiento de la URSS. En segundo lugar, las relaciones de carácter estratégico han vivido momentos de inestabilidad jalonados por intensas etapas de colaboración. Por último, Rusia se impone como prioridad la preservación de su papel como potencia y como líder regional, para lo cual ha precisado a menudo de la concurrencia de las potencias occidentales. Todo ello lleva necesariamente a una dinámica en que aparentes distanciamientos y tensiones forman parte de una intensa colaboración donde a menudo los actores se intercambian sus roles para permitir un mayor dinamismo que legitima amistades y actitudes poco justificables del Kremlin ante su sociedad y sus propios aliados, pero cuyos resultados, al fin, benefician a todos los implicados.

**Palabras clave:** Rusia; Occidente; seguridad; Europa; UE; OTAN.

**Title in English:** “Russia facing, against or with the West: Different Positions in the Relations between Two Complementary Axes of World Power”

### Abstract:

*Since its independence, the Russian Federation bases its external relations in a triple axis which is perfectly complementary. First, Moscow seeks relations of trust and complementarity with Western Europe, which have permitted the necessary economic cooperation for Russia's recovery after the collapse of the USSR. Secondly, in the strategic relations there have been moments of instability as well as stages of deep collaboration. Finally, Russia prioritizes the preservation of its role as a great power and regional leader, for which it has required the cooperation of the Western powers. The consequences are a dynamics where apparent distancing and tensions are part of an intense collaboration where actors often exchange their roles to allow a greater dynamism, which legitimates friendships and attitudes that are not easy to justify for the Kremlin to the Russian society and to its own allies. However, the results of these dynamics benefit all the involved actors.*

**Keywords:** Russia; West; security; Europe; EU; NATO.

Copyright © UNISCI, 2008.

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

<sup>1</sup> Francesc Serra Massansalvador es Profesor de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), así como en la Fundació CIDOB y en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Es autor del libro *Rusia, la otra potencia europea*, (Barcelona, Bellaterra, 2005) y coordinador de *Chechenia, rompamos el silencio* (Barcelona, Icària, 2008).

*Dirección:* Departament de Dret Públic i de Ciències Historicojurídiques, Edifici B, Campus de la UAB, 08193 Bellaterra, Cerdanyola del Vallès (Barcelona), España. *E-mail:* [francesc.serra@uab.cat](mailto:francesc.serra@uab.cat).



## Introducción

El pasado 7 de mayo, el nuevo Presidente de Rusia, Dmitry Anatolyevich Medvédev, tomó posesión de su cargo en medio de un ritual y una pompa que recordaban a los esplendores de la Rusia zarista. En realidad no eran sólo los amplios salones dorados del Kremlin, los movimientos y aspavientos de la guardia presidencial o la anacrónica figura del Patriarca ortodoxo Alejo II los que recordaban a los fulgores imperiales de otros tiempos. Cabe destacar la numerosísima asistencia al acto de representantes de todo el espectro social y político de Rusia, reflejo hoy como ayer del apoyo que busca el nuevo líder en una sociedad compleja, la unanimidad de la prensa rusa en ensalzar al nuevo Presidente, el masivo apoyo popular (el 70,28% de los votos obtenidos en las elecciones presidenciales del 2 de marzo hicieron innecesaria, una vez más, una segunda vuelta) y la sucesión cuasi dinástica cuidadosamente diseñada por su mentor y predecesor, Vladímir Putin. Pero, tal vez por encima de todo, los efluvios imperiales estaban presentes en el discurso fuertemente nacionalista de Medvédev, enfrentado al clásico enemigo occidental y subrayado por una parafernalia militar y agresiva destinada a recordar a propias y a extraños que Rusia está arropada y protegida por sus cañones, que el Presidente cuenta con armamento digno de ser temido y que “los otros” deben tener en cuenta este arsenal en el tratamiento hacia una Rusia que pretende volver a ser arrogante. Y, ¿quiénes son esos “otros” para una Rusia que inicia un nuevo mandato, asentado esta vez sobre la prosperidad económica y la estabilidad social que tan trabajosamente ha creado Putin? Sin duda, el referente en las relaciones externas, tanto culturales como económicas, sociales y políticas como en el área de seguridad, es Occidente, con el que Rusia debe mantener por fuerza un vínculo complejo y un delicado equilibrio de simetrías. Pero vamos por partes.

### 1. Lo que hay de occidental en Rusia y de ruso en Occidente: ¿un problema identitario?

De todos es sabido que la relación de Rusia con Occidente forma parte no sólo de las complejidades de su política exterior, sino de su propia tradición en cuanto a la búsqueda de las raíces culturales. Clásicamente, los autores rusos han insistido en marcar la formación de sus rasgos identitarios en los lazos positivos tendidos por griegos y varegos, y en la resistencia hacia mogoles y tártaros, aunque la historia tendría mucho que decir sobre estos estereotipos tan asumidos social y políticamente. La historia nos marca una serie de encuentros y desencuentros en que la vocación europea de Rusia se ve mal correspondida por un Occidente arrogante o se ve directamente rechazado por el rumbo autárquico de los propios dirigentes rusos. Sin embargo, la naturaleza europea, y por lo tanto occidental de Europa ha condicionado tradicionalmente no sólo la identificación de los rusos, sino la propia identidad y definición de lo europeo. Ya en el siglo XII Marco Polo definía a Rusia, a la que conoció indirectamente, como “un trozo de Europa alejado de Europa” por el aislamiento de estos cristianos abandonados a su suerte ante el embate asiático. Sucesivamente los rusos han buscado hacia el oeste la garantía de su seguridad política, su supervivencia alimentaria (la conquista de los campos ucranianos ha salvado históricamente a Rusia del hambre) y su prosperidad comercial, con el acceso a los mares templados del sur o los no tan templados, pero cercanos a los mercados hanseáticos, del Báltico. La identificación con la población de los lugares hacia donde tendía la expansión rusa ha justificado ésta y, al mismo tiempo, ha moldeado una nueva rusa deseosa de modelos que dotaran de “civilización”, y por lo tanto de progreso, a un país demasiado anclado para sus mandatarios en costumbres y hábitos que



limitaban su crecimiento en todos sus sentidos, o que dirigían ese crecimiento hacia una dirección, Asia, llena de incertidumbres y amenazas. Tal vez Rusia se ha forjado como un país europeo por necesidad histórica, pero ello nos lleva a una cuestión que no ha perdido actualidad, más bien al contrario: la identidad europea como un factor de oportunismo estratégico y oportunidad de progreso.

En su conocido análisis sobre la definición de lo europeo, Ole Waever<sup>2</sup> nos abre las puertas a una concepción elástica de la identidad europea en que podemos entender la adscripción al viejo continente según el área de estudio en qué nos situemos. El propio Waever se encarga de apuntar que Rusia puede ser europea, no europea o medio europea según si hablamos de cultura, de economía o de geografía, respectivamente, a partir de un valor polisémico de la palabra *Europa* que nos permite ser más o menos estricto con la aceptación de Rusia en el más o menos selecto club de los europeos que nos encargamos de definir a nuestra conveniencia e interés. Pero si la palabra Europa, que posee un referente geográfico que nos parecía claro, manifiesta tales problemas de definición, la palabra Occidente, de peor ubicación física, conlleva una carga ideológica clara que nos permite crear muros a partir de nuestra autoidentificación y de la identificación de los demás. La ambigüedad entre lo “europeo” y lo “occidental” nos permite trazar una sutil línea divisoria que nos aleja a los problemáticos rusos, que pueden llegar a ser europeos cuando nos identificamos a ellos (¿quién negaría esa condición, con la que les honramos y nos honramos, a Chaykovsky, Tólstoy, Dostoyevsky, Turguéniev o Eisenstein?), la cualificación de occidental la reservamos para aquéllos “en quien podemos confiar”, lo que incluye a norteamericanos, australianos y, según nos convenga, a latinoamericanos e incluso a japoneses, pero indiscutiblemente no a rusos. Con lo que el término adquiere unas connotaciones precisas en materia de seguridad que nos llevan al prejuicio, a la desconfianza y a la alerta. Periódicamente, desde “Occidente” se comparte el escándalo vivido por los aristócratas que describe Thomas Mann en su *Montaña mágica*, cuándo una dama rusa altera con su energía asiática el pausado ritmo de bienestar, tes, paseos balsámicos y, sobre todo, confianza mutua de los serenos pacientes del balneario en esa *Mittleuropa* que no admite sobresaltos ni amenazas a un frágil equilibrio vascular.

Por supuesto, la desconfianza nunca es unilateral, y Rusia resiente (y, consecuentemente, estimula) esta relación áspera. También periódicamente, las élites intelectuales y políticas de Rusia han reaccionado a la arrogancia occidental decretando un alejamiento de los dogmas culturales y estratégicos que provenían del oeste, aunque en todos los casos esto ha llevado a una consolidación del carácter occidental del gigante oriental. Así, los grandes zares del siglo XVIII quisieron crear una gran potencia europea a partir del Estado feudal que habían heredado. Ello los condujo a hacer exactamente lo que hacían las potencias europeas: competir y combatir entre ellas y negar cualquier nexo de unión compartido para resaltar lo patrio y la necesidad de expansión a expensas de sus vecinos. Más paradójico si cabe es el movimiento del siglo XIX, en que la exaltación nacionalista de la guerra contra Napoleón no sólo lleva a un romanticismo xenófobo simétrico al que se vive en Occidente, sino que acaba de cohesionar una occidentalización masiva de las élites durante la cual el francés se convierte en lengua de corte y de cultura y las costumbres alemanas e italianas inundan las ciudades rusas. El paneslavismo de la segunda mitad del siglo, que pretende fomentar lo propio ante lo occidental y negar la superioridad cultural de las influencias externas, no deja de ser, con sus características autóctonas, un movimiento mimético de los imperialismos occidentales

---

<sup>2</sup> Véase Waever, O.: “Three competing Europes: German, French, Russian”, *International Affairs*. vol. 66, nº 3 (1990), pp. 477-493; Waever, O. et al. (1989): *European Polyphony: Perspectives Beyond East-West Confrontation*, Nueva York, St. Martin’s Press.



destinado a justificar el expansionismo de los zares. Incluso la experiencia soviética es vista, visto con perspectiva histórica, como la continuidad del imperialismo ruso barnizado con el discurso moderno indiscutiblemente europeo (y, desde el punto de vista cultural, eurocéntrico) del marxismo decimonónico. Vemos como, tradicionalmente, Rusia ha combatido su aislamiento con una tendencia continua hacia su identificación con Occidente, pero esta identificación ha generado, a su vez, un rechazo que se ha traducido en movimientos autógenos e incluso autocráticos que no son, en realidad, muy ajenos a esa influencia exógena que se pretende rechazar.<sup>3</sup> De este modo, pareciera que Rusia buscase su propia originalidad escapando de un modelo con el que periódicamente busca identificarse, y cuyos instrumentos de análisis y de actuación utiliza precisamente para asentar esta escapatoria.<sup>4</sup>

La Rusia postsoviética no escapa a esta actitud ambigua en que hallamos una vez más la contraposición de los valores “europeos” con los “occidentales” y una actitud oscilante de identificación y rechazo hacia ambos según el momento histórico y los propios intereses de Rusia. Tras las ruinas de la URSS, Rusia ha debido enfrentarse a un doble proceso no exento de contradicciones: por un lado, la necesidad de reconstruir el país con unas nuevas bases políticas, ideológicas, económicas, sociales e incluso identitarias ha precisado de nuevo el recurso al apoyo y a las referencias de Occidente, con quien se han establecido nuevos vínculos en principios basados en una cooperación constructiva y en la confianza. Por otro lado, esta reconstrucción nos lleva a la consolidación de una Rusia que no renuncia a su condición de potencia, y por lo tanto guarda una cierta dinámica de competencia y enfrentamiento con las otras potencias. En este sentido, además, la lenta y dolorosa reconstrucción de la economía rusa y la pérdida de los referentes a los que la sociedad de este país estaba habituado (tanto los referentes ideológicos y éticos del marxismo como los de la identidad nacional ligada a las fronteras soviéticas) lleva a un fuerte descontento y desorientación de la población rusa, que ve tanto en sus élites corruptas como en las injerencias externas la causa de sus desventuras, lo cual fomenta el ya tradicional sentimiento de victimismo, xenofobia y antioccidentalismo por parte de grandes sectores de esta sociedad. Las expectativas que la propaganda soviética había creado acerca de un Rusia que iba a dirigir al mundo hacia la revolución, la justicia y el bienestar habían generado una autoconfianza que se ve de repente frustrada (y desenmascarada, aunque en un principio no es fácil verlo así para la mayoría de los rusos) y la culpa es atribuida con facilidad al enemigo potenciado igualmente por la propaganda soviética: un Occidente falaz, opresor y envidioso que desde el principio se había propuesto acabar con el experimento libertador de la URSS. La recuperación del papel de Rusia en el mundo pasa por poder enfrentarse al adversario tradicional, Occidente, pero para ello Rusia precisa justamente de la ayuda occidental, lo que lleva a una contradicción aparente que sólo puede ser superada con grandes dosis de retórica desde las élites moscovitas y con una cierta complicidad desde este Occidente que ejerce las veces de amigo y enemigo, para lo cual habrá que diversificar los papeles y concretar las amenazas o las complicidades según el caso.

<sup>3</sup> El rechazo hacia Occidente por parte de la sociedad rusa reemerge periódicamente, especialmente en fases de crisis. Una encuesta realizada en 1999 por el Instituto *Romir* reflejó que un abrumador 41% de los respondientes consideraba que Occidente “intenta convertir a Rusia en un país del Tercer Mundo”, y un 37% pensaba que “Occidente intenta disolver y destruir Rusia”, mientras que sólo un 11% creía que los países occidentales “apoyan política y económicamente a Rusia” y sólo un magro 3% defendía que “Occidente ayuda a que Rusia sea un país civilizado y desarrollado”. Citado en Poch, R.: “Rusia se enroca. Kosovo y la crisis económica provocan una nueva hostilidad hacia occidente”, *La Vanguardia*, 12 de diciembre de 1999, sección “Revista”, pp. 14-15.

<sup>4</sup> Véase un interesante análisis en este aspecto en Massias, J.-P.: “Crise d’identité d’un État en recomposition”, *Notes et études documentaires*, nº 5128-29 (febrero 2001), pp. 79-100 ; o en Rotfeld, A. D.: “La excepcionalidad rusa: a vueltas con la identidad nacional”, *Política exterior*, vol. XV, nº 83 (septiembre/octubre 2001), pp. 10-21.





La nueva ubicación de Rusia en el sistema internacional de la posguerra fría la ha colocado en el mismo lado que los países llamados occidentales ante los grandes retos planetarios como la lucha antiterrorista o el abastecimiento energético. Sin embargo, una vez agotado el modelo del enfrentamiento bipolar y en un modelo de globalización ideológica y política, hay lugar para competencias y enfrentamientos sectoriales y regionales en los cuales Rusia expresa, a medida con virulencia, sus desencuentros con el bloque con el que en realidad está aliado. Ello lo lleva a un discurso que se acomoda perfectamente a las exigencias de una sociedad que sigue viendo en las otras potencias la principal amenaza no ya a su consolidación y expansión, sino a la propia esencia de Rusia en tanto que nación y potencia. Lo cual, en la tradición política rusa, no deja de ser una línea coherente con lo que supone el asentamiento de su propia identidad y de una posición en la estructura del poder internacional a la que, al parecer de la mayoría de observadores rusos e incluso de la mayoría de su sociedad, Rusia tiene derechos propios adquiridos.

La dicotomía entre una cooperación necesaria para la reconstrucción de Rusia y un disenso aparentemente no menos necesario para el papel que Rusia reivindica en el mundo puede ser resuelto, en un principio, por una distinción geográfica y sectorial: si Europa y su discurso economicista supone una oportunidad para la recuperación de Rusia a través del comercio y la ayuda económica, la amenaza puede ser fácilmente percibida en su origen en Estados Unidos y en su retórica armamentística. Esta ecuación aparentemente simplista, en que coexisten un mensaje positivo hacia la cooperación económica centrada en Europa y el enfrentamiento en materia de seguridad orientado hacia Norteamérica, está lejos de ser exacta, pero satisface la necesidad rusa de combinar unas actitudes en principio paradójicas y desarrollar unas políticas concretas hacia el exterior.

## **2. La cooperación con Occidente: una opción coherente, pero sobre todo necesaria**

Las relaciones de Rusia con la Unión Europea han mantenido una posición privilegiada incluso antes de la disolución de la URSS. Para el gigante ruso, en aquel momento, la potencia soviética en vías de disolución, significó un reencuentro positivo con Occidente libre de tensiones y presiones, precisamente en una fase en que se preparaba para su transformación al capitalismo y a la democracia liberal. Moscú se identifica con una Europa en construcción en la que incluso sueña tener cabida, al tiempo que Europa se muestra agradecida y contemporizadora con una Rusia que, por primera vez en siete décadas, no se muestra como una amenaza ni una exportadora de tensión. El período final de la URSS es un momento en que Occidente parece reencontrarse con una Rusia con la que puede, finalmente, identificarse.

Rusia ha pretendido llevar siempre una política de cooperación con la Unión Europea. De hecho, esta tendencia ha sido inevitable, dado el papel de la UE como primer inversor y socio de Rusia. En este sentido, Bruselas se ha mostrado el principal garante de la recuperación y la estabilidad económica que tanto precisaba una Rusia que emergía maltrecha de la eclosión soviética. Sin embargo, esta cooperación entre ambos lados del continente europeo no ha sido un camino de rosas, sino que se ha mostrado enseguida como un sendero sembrado de desconfianzas, temores y reproches. En realidad, podemos distinguir cinco fases en las que la cooperación entre la UE y Rusia han pasado por momentos muy distintos: en la primera, hasta 1994, la UE, en período formativo como actor político internacional, asume una fuerte responsabilidad sobre la recuperación económica y política de Moscú. Esta fase, que a menudo es vista desde Rusia como una muestra humillante de paternalismo y de servilismo



hacia Occidente, pasa por el reconocimiento internacional de Rusia como potencia y por la condescendencia hacia las limitaciones políticas de Rusia, incluidos los abusos del poder de Yeltsin y las vulneraciones de los Derechos Humanos. En este primer período la colaboración de la UE con Rusia se concentra en inversiones directas y en la canalización de la ayuda técnica a través del programa TACIS. La primera crisis de Chechenia, en 1994, significa un grave deterioro de la confianza entre Rusia y Occidente y el inicio de una segunda fase en las relaciones de Moscú con Bruselas. Desde Europa occidental se reacciona con acritud a la dureza de la campaña caucásica y, en correspondencia, crece el sentimiento antioccidental en Rusia.<sup>5</sup> Los acuerdos comerciales y políticos entre ambas partes se ven aplazados, aumenta la oposición rusa a las posiciones occidentales en los Balcanes o el Báltico y, en general se percibe una incomprensión mutua entre Rusia y sus aliados occidentales. De modo paralelo, crece la desconfianza de la sociedad rusa hacia la comunidad internacional y hacia los propios dirigentes rusos, que son percibidos como un elemento corrupto y profundamente antipatriótico impuesto desde el exterior. El Acuerdo de Asociación y Cooperación (PCA) entre la UE y Rusia, firmado en 1994, no entra en vigor hasta 1997 debido a esta crisis de confianza. Esta segunda fase en las relaciones de Rusia con la UE puede darse por terminada a raíz de la crisis económica de 1998, durante la cual Bruselas debe suministrar apoyo económico y político a Moscú y al mismo tiempo debe replantearse los canales de colaboración con la Federación Rusa. Durante esta tercera fase se restablece hasta cierto punto la confianza entre ambos actores y se intensifican sus relaciones comerciales, centradas cada vez más en la exportación de hidrocarburos hacia Occidente por parte de las grandes compañías rusas. La Unión Europea tiene durante esta fase una oportunidad magnífica de restablecer la confianza hacia Rusia durante la segunda crisis de Chechenia, en 1999: los gobiernos europeos no sólo se abstienen de condenar la reedición de los abusos del ejército ruso en el Cáucaso, sino que contribuyen a silenciar las críticas que emergen al respecto desde organizaciones como el Consejo de Europa o la OSCE.<sup>6</sup> Esta fase de restablecimiento de la confianza concluye con la toma de posesión de Putin, en 2000, en que aparecen nuevos factores a ser tenidos en cuenta en la agenda internacional, con el establecimiento de una estrecha alianza entre Rusia y Estados Unidos; ahí las relaciones entre Moscú y Bruselas adolecen de una lejanía debida, en gran medida a la grave crisis institucional que vive la UE en este período. Aún podemos distinguir una quinta fase, a partir de 2004, cuando las relaciones entre Rusia y la Unión Europea se intensifican y adquieren rasgos de vecindad tras la ampliación de la UE a un área geográfica de Europa central tradicionalmente vinculada a Moscú, lo que lleva a nuevas formas de colaboración, pero también de tensión y de colisión de intereses.

A lo largo de las tres primeras fases de esta periodización, a pesar de los recelos aparecidos, Rusia ha generado una densa red de interdependencias con la Unión Europea. No se trata tan sólo de la cooperación económica, bajo forma asistencial en un principio y como intercambios comerciales más tarde. El Acuerdo de Asociación y Cooperación entre Moscú y Bruselas prevé un contacto político intenso entre las instituciones de ambos actores, incluyendo la celebración de dos cumbres anuales y el establecimiento de una estrecha cooperación en ámbitos como la educación, los transportes y las comunicaciones, el medio

<sup>5</sup> Así, en las elecciones de esos años las opciones nostálgicas se refuerzan: en diciembre de 1995 el Partido Comunista Ruso (KPRF) resulta la fuerza más votada en la *Duma* rusa; seis meses más tarde, en las elecciones presidenciales, el líder comunista Ziugánov recoge el 32% de los votos en la primera vuelta y el 40,3% en la segunda. Al mismo tiempo, el populista de extrema derecha V. Zhirinovski (LDPR), aunque menos votado, consigue un fuerte protagonismo social con su demagogia nacionalista y antioccidental.

<sup>6</sup> En realidad, sí que se produce una condena, en términos muy duros, del Consejo Europeo hacia Rusia con ocasión del Consejo de Helsinki. Sin embargo, las sanciones anunciadas y las amenazas de aquella ocasión no tuvieron ninguna aplicación práctica, en lo que parece un movimiento cautelosamente pactado.



ambiente, etc. Sin embargo, en esta colaboración institucional, la más intensa que lleva a cabo la UE con un país que no sea candidato a la adhesión, queda expresamente excluido cualquier aspecto vinculado a la seguridad. Ello se debe en primer lugar a dos aspectos obvios y vinculados entre sí, como son el hecho de que la UE tiene poco desarrollada su faceta en el campo de la seguridad y, por otra parte, que Rusia ya tiene establecido su vía de diálogo directo con la OTAN. De todos modos, hay que destacar que existe por parte de Rusia y la UE un claro interés en mantener su relación en el ámbito de la *low politics*, privilegiando los vínculos comerciales y político-estructurales, por una razón de confianza. Las crisis entre Rusia y Occidente durante la década de los años noventa han quedado por lo general ceñidas a aspectos estratégicos y, en consecuencia, han sido canalizados hacia las relaciones de Rusia con la OTAN o con Estados Unidos. Ello ha permitido a las autoridades rusas establecer una dualidad en su relación con occidente: al mismo tiempo que se presenta la relación con la UE como un proceso constructivo y mutuamente beneficioso, la opinión pública rusa ve alimentados sus recelos hacia la comunidad internacional con los enfrentamientos que mantiene el Kremlin hacia Washington, la OTAN y la evolución del sistema internacional en materia de seguridad. Poco importa en este caso que los miembros de la UE también lo sean mayormente de la OTAN, o que la propia UE haya contribuido a políticas percibidas como negativas desde Rusia, como la condena a la política de Moscú en Chechenia. Incluso Rusia es capaz de alcanzar acuerdos sobre la ampliación de la UE hacia el Este, pero manifiesta vigorosamente su disgusto hacia la ampliación de la OTAN, que considera, en el mejor de los casos, como una muestra de desconfianza.

Pero la fase iniciada en el año 2000 en las relaciones UE-Rusia presenta un cambio importante en este panorama. La llegada de G.W. Bush al poder, poco después de que lo hiciera Putin, parecía acercar las posiciones de Rusia y Europa ante un Washington más agresivo que bajo las administraciones anteriores. Sin embargo, el uso por parte de Bush de un discurso militarista y centrado en la percepción de amenazas ha encontrado un eco insospechado en Moscú. Esta situación ha llevado a una paradoja en las relaciones de Moscú y Bruselas: poco antes de los atentados del 11 de septiembre ambas capitales parecían aunar su oposición a las políticas de Washington, especialmente en cuanto se refiere a la limitación de las importaciones de cereales y acero, al escudo antimisiles de la MD y a la negativa a suscribir el acuerdo de establecimiento de la Corte Penal Internacional. Este frente común europeo ante Estados Unidos desaparece a fines de 2001, al tiempo que Putin establece una sintonía específica en materia de seguridad con Bush. A raíz de la crisis de Irak se hubiera podido potenciar un nuevo frente anti-Bush por la convergencia de posturas de Francia, Alemania y Rusia en su oposición a la intervención sobre Irak. Sin embargo, Putin rechaza hacer causa común con el núcleo europeísta de la UE y mantiene su oposición a la guerra por su propia vía, lo que le reportará también un trato diferenciado por parte de Bush.

La potenciación de los aspectos estratégicos en la agenda internacional de Putin se ha dejado sentir sustancialmente en las relaciones de Rusia con Europa. De repente, emerge una susceptibilidad y una desconfianza que parecían superadas en fases anteriores del diálogo intereuropeo. De este modo, la ampliación de la UE plantea problemas que antes apenas habían sido percibidos, como la situación en que pasa a encontrarse el exclave ruso de Kaliningrado, en el Báltico.<sup>7</sup> Por otra parte, las críticas occidentales sobre la actitud rusa en Chechenia, aunque han bajado notablemente de intensidad con relación a las que se

<sup>7</sup> Con la ampliación europea, la región de Kaliningrado ha quedado aislada del resto de territorio ruso por Lituania y Polonia. Putin pretendía potenciar el puerto de Kaliningrado como gran nexo comercial entre Rusia y la UE, pero Bruselas rechazó esta posibilidad que hubiera perjudicado a los otros puertos del Báltico. Más tarde, Moscú presionó para que la UE facilitase la comunicación de la región con el resto de Rusia, lo que sólo ha logrado parcialmente.



produjeron en 1994-95, siguen siendo percibidas como una injerencia en la soberanía rusa. A la insistencia eurooccidental sobre la falta de garantías democráticas y de protección a las minorías en Rusia, han resurgido en la prensa y en la clase política rusa las referencias a los derechos de las minorías rusófonas del Báltico.<sup>8</sup> La sensibilidad rusa hacia la perspectivas occidental sobre la política del Kremlin llega a sus extremos a lo largo de 2004: cuando, en septiembre, algunas autoridades comunitarias manifiestan un tímido recelo hacia la actitud de las fuerzas de seguridad rusas ante la tragedia de Beslán,<sup>9</sup> la prensa, la clase política y la presidencia de Rusia reaccionan con una virulencia que se satisface pronto con la plena adhesión de las instituciones comunitarias a la estrategia rusa. En noviembre siguiente, sin embargo, se abre otro frente de crisis cuando desde las instituciones europeas se cuestionan los resultados de la segunda ronda de las elecciones ucranianas. El hecho de que en aquel momento se celebre la cumbre UE-Rusia en La Haya permite a los medios de comunicación constatar el enfado de Putin ante la posición occidental. Se han mantenido los litigios entre Bruselas y Moscú, y en algunos casos han aumentado: en febrero de 2008 la provincia serbia de Kosovo, bajo una administración internacional en que la Unión Europea mantiene un fuerte protagonismo, proclamó su independencia, rápidamente reconocida por dieciséis países comunitarios y diez del resto del mundo.<sup>10</sup> Rusia, que ha mantenido tradicionalmente una fuerte amistad con Rusia y que ha querido desde las guerras de los Balcanes ejercer un papel determinante en la región, ha reaccionado con una mezcla de prudencia e indignación hacia lo que considera una actitud invasiva de las potencias occidentales.

Las ampliaciones de la UE en 2004 y 2007 hacia Europa central y oriental no han contribuido necesariamente a suavizar esta tensión. Si bien los discursos de los nuevos países comunitarios recalcan la necesidad de hallar estabilidad en las nuevas fronteras orientales de la Unión y han potenciado la creación de una Dimensión Oriental, lo cierto es que para muchos países que han estado históricamente amenazados por Rusia existe aún un fuerte recelo. En este sentido podemos interpretar las declaraciones de algunos líderes de la zona y la actitud de países como Polonia y Lituania durante la crisis ucraniana de 2004. Es evidente que una parte considerable de la opinión pública y de la clase política de estos países<sup>11</sup> ve en Rusia un régimen antidemocrático y una amenaza potencial y apuestan por sustraer a Ucrania de la influencia rusa.

Las relaciones entre la UE y Rusia pasan por un momento bajo. Ello se debe a la priorización de la seguridad por la administración Putin y, en gran medida, por la percepción de una nueva sintonía con Washington. La ampliación de la UE y, sobre todo, la pugna alrededor de la cuestión de Kosovo, han contribuido igualmente a generar una nueva

<sup>8</sup> En Estonia y Letonia hay aproximadamente 1.230.000 rusos, ucranianos y bielorrusos, de los cuales apenas 510.000 poseen la nacionalidad del Estado en que residen. Aunque esta situación había llevado a duras críticas desde Rusia a principios de los años noventa, el Kremlin había rebajado el tono reivindicativo en la zona al aceptar la mediación de las organizaciones internacionales y las tímidas reformas de los gobiernos bálticos. Sin embargo, a partir de diciembre de 2001 volvemos a encontrar un discurso agresivo de la Presidencia rusa exigiendo respeto a los derechos de los rusófonos en el Báltico.

<sup>9</sup> El 1 de setiembre de 2004 un comando checheno tomó una escuela en Beslán, en Osetia del Norte. Tras tres días de asedio, el colegio fue liberado por tropas rusas en una situación confusa que provoca más de trescientos de muertos, la mayoría niños. Ante los comentarios de algunos políticos occidentales como Silvio Berlusconi y Joschka Fischer cuestionando la inevitabilidad del balance, Moscú reaccionó con indignación.

<sup>10</sup> Se trata de los reconocimientos producidos en las tres primeras semanas tras la declaración de independencia. Habría que resaltar que entre los países no comunitarios que reconocieron en seguida a Kosovo se halla Estados Unidos, Turquía, Suiza y Australia, y que dentro de la UE España, Grecia y Rumania se muestran especialmente reacias a dar este paso.

<sup>11</sup> Así, en mayo de 2001, el entonces Presidente de la República Checa, V. Havel, expresó ante los candidatos al ingreso en la OTAN (los "Diez de Vilnius") su convencimiento de que Rusia, al no ser un país ni occidental ni europeo, no debe recibir un trato especial de las organizaciones occidentales.



atmósfera donde pueden aflorar tensiones históricas. Sin embargo, los lazos de interdependencia son extremadamente fuertes: más del 60% de las exportaciones rusas van a la UE; de estas exportaciones, algo más de la mitad consisten en hidrocarburos. Rusia proveía en 2005 cerca del 32% de las importaciones petrolíferas de la Unión, así como el 42% del gas importado. Del mismo modo, la UE aporta cerca del 40% de las importaciones rusas; globalmente, Rusia es el tercer socio comercial de la UE, tras EEUU y China, con el 6,2% de las exportaciones comunitarias y el 10,4% de las importaciones.<sup>12</sup> La vinculación entre las dos partes de Europa va más allá del comercio: Rusia aporta estabilidad a las fronteras de la UE y ofrece, como he dicho más arriba, una estrecha cooperación en numerosos ámbitos. Rusia sigue siendo un aliado necesario para Bruselas y busca enumera a menudo los puntos en común que justifican esta relación especial, singularmente los valores compartidos. Entre estos valores, lo dicen con insistencia los comunidades de las cumbres UE-Rusia, está el respeto hacia los Derechos Humanos y hacia los derechos de las minorías. En este punto es donde probablemente haya más acuerdo: Rusia insiste en que respeta los Derechos Humanos y se alegra de ver que la UE así lo reconoce. Y cuando no son respetados, la UE está de acuerdo en seguir manteniendo que se alegra del respeto de Rusia hacia esos Derechos... Una simbiosis provechosa por ambos lados que alimenta una cooperación por encima de los valores. O, tal vez, precisamente asentada en valores compartidos, pero estaríamos hablando de valores políticos y estratégicos, en ningún caso de los supuestos valores humanitarios de que tanta gala hacen las instituciones comunitarias. ¿Nos hallamos acaso ante una definición realista de lo que significa finalmente ser “europeo”? Si es así, sin duda ambos extremos del continente compartirían estos valores o intereses.

### **3. Rusia versus Occidente: el terreno de la seguridad, eterno campo de batalla**

Más arriba he señalado la distinción tradicional entre el área de intereses económicos de Rusia, en los que mantendría una actitud de cooperación, y las materias de seguridad, en que prevalecería la confrontación. También he querido resaltar que existe una identificación demagógica entre esa primera área de intereses económicos con Occidente y, en cambio, se concentra la imagen en materia de seguridad vinculada a Estados Unidos, con la que tradicionalmente habría más dificultades y tensiones. En realidad, esta simplificación obvia el carácter atlantista de la mayoría de países comunitarios, así como la convergencia de intereses internacionales entre Bruselas y Washington. Pero Rusia necesita, especialmente frente a su opinión pública, justificar una actitud agresiva que, sin embargo, no puede comprometer los vínculos productivos que mantiene con la Unión Europea. Es por ello que difícilmente podría justificarse desde el Kremlin una actitud totalmente enfrentada y agresiva hacia Occidente, pero tampoco es viable una posición permanentemente cooperativa y simbiótica con las potencias occidentales, lo que sería difícilmente digerido por la opinión pública rusa y que podría perjudicar la imagen que tiene Rusia de sí misma como potencia internacional.

---

<sup>12</sup> Los principales exportadores hacia Rusia en la Unión Europea son Alemania (32%), Italia (10,6%), Finlandia (8,6%), Países Bajos (7,6%) y Francia (6,5%), mientras que los principales importadores de productos rusos son Alemania (20,6%), Países Bajos (12,1%), Italia (9,6%), Polonia (6,9%) y Reino Unido (5,6%). Datos de la Comisión Europea para 2006, en [www.europa.eu/comm](http://www.europa.eu/comm).



Que Rusia es una potencia parece algo fuera de cuestión.<sup>13</sup> Sin embargo, resulta más difícil de explicar o justificar el por qué sigue siéndolo, incluso cuando este país muestra en los años noventa claramente signos de dependencia, lo que le ha valido el título de “potencia tutelada” o ha cuestionado directamente esta categoría. Ante la multiplicidad y, a menudo, ambigüedad de las definiciones de potencia, cabría recurrir una vez más a la que nos ofrece Esther Barbé:<sup>14</sup> es potencia internacional aquel actor que muestra capacidad para establecer y cambiar las reglas del juego en el sistema internacional. ¿Puede Rusia realmente establecer y cambiar estas reglas? Tras la guerra fría, Rusia no tiene influencia ideológica, no tiene capacidad económica, ni siquiera un carisma cultural o de valores que le haga mantener su capacidad de decisión en estas materias sobre el sistema global no, apenas, sobre su inmediata área regional. Sin embargo, mantiene una capacidad militar nada desdeñable que le permite seguir manteniendo el segundo arsenal nuclear del mundo, a pesar del estancamiento experimentado por su ejército. En realidad, Rusia ha ejercido tradicionalmente su papel en cuanto a potencia a través de su ejército y de su capacidad militar: país extensísimo con una población que no se corresponde a este tamaño, con una geografía poco agraciada que obliga a un continuo ejercicio histórico de expansión y agresión a los vecinos, Rusia es una potencia militar *per se*, con un sector castrense que siempre ha pesado de un modo desproporcionado sobre su sociedad y sobre sus dirigentes, con una movilización cuasi permanente a lo largo de su historia.<sup>15</sup> ¿Significa esto que Rusia posee una auténtica capacidad amenazadora sobre sus vecinos o sobre otras potencias? Tal vez no necesariamente, pero sí mantiene una capacidad de desestabilización que la hace imprescindible para sus vecinos como para las potencias internacionales. La capacidad militar que mantiene el gigante Rusia, con su nuevo papel como imprescindible proveedor energético, otorgan aquello que Dominique Moisi, con su fina ironía, cualifica como “capacidad de fastidio”.<sup>16</sup> O, dicho en palabras de Condoleezza Rice, una Rusia aliada es incómoda, pero una Rusia enemiga es peligrosa. Occidente, a pesar de la alianza establecida como Rusia, debe lidiar con una potencia con sus intereses en el sistema internacional, intereses que defiende como mejor puede y como mejor sabe: con amenazas veladas a desestabilizar un sistema con demasiadas fragilidades.

Y, a pesar de ello, hallamos claras oscilaciones en las relaciones estratégicas entre Rusia y Occidente, vinculadas en cierta medida a la diversificación de trato que ya he mencionado que departe Rusia según el sector de cooperación de que se trate. A lo largo del período Yeltsin el Kremlin mantiene una fuerte desconfianza hacia Occidente, entendido como factor estratégico, y muy especialmente hacia sus organizaciones de seguridad. Los campos de batalla preferentes son la expansión de la OTAN hacia Europa oriental y la influencia que

<sup>13</sup> A pesar de que la definición de potencia es objeto de disputa tradicional entre los especialistas en Relaciones Internacionales, hay una cierta unanimidad en conceder este título a Rusia, e incluso podríamos decir que Rusia lo tiene de un modo estructural e históricamente continuo. Según J. S. Levy, que coincide básicamente con J. D. Singer y M. Small, Rusia, como imperio zarista o bajo forma de la URSS, es la única potencia que mantiene esta categoría a lo largo de los períodos que estudian dichos autores. Más modernamente, J. J. Mearsheimer coincide con los autores precedentes, e incluso se atreve a limitar la categoría de grandes potencias a partir de 1991 a Estados Unidos, Rusia y China. Véase Levy, J.S. (1983): *War in the Modern Great Power System, 1945-1975*, Lexington, UP of Kentucky, p. 26; Singer, J. D. y Small, M. (1972): *The Wages of War, 1815-1965: a Statistical Handbook*, Nueva York, Wiley, p. 23; Mearsheimer, J. J. (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, Norton & Company, pp. 360-402.

<sup>14</sup> Barbé, E. (1995): *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ariel.

<sup>15</sup> Según K. J. Holsti, en su pormenorizado estudio de 1991 *Peace and War: armed Conflicts and International Order 1648-1989*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge University Press, no hallamos un período mayor de 34 años durante este larguísimo período en el que no hubiera fuerzas rusas o soviéticas implicadas en un conflicto de dimensiones considerables en un Estado extranjero. Este mayor período de “paz” se corresponde, curiosamente, con la Guerra Fría, entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la invasión de Afganistán.

<sup>16</sup> En Moisi, D.: “La imprevisible Rusia”, *El País*, 1 de marzo de 2006.



reivindica Moscú en los conflictos balcánicos. De hecho, los grandes avances *occidentales* se dan en momentos de debilidad de Rusia; así, cuando las relaciones con Rusia están bajo mínimos por la crisis de Chechenia en el verano de 1995, la OTAN interviene con contundencia en Bosnia y Herzegovina y se propician las negociaciones de Dayton, sin tener en cuenta la mediación que Rusia pretendía ejercer en el conflicto. Una segunda fase de crisis entre Rusia y la OTAN se produce en 1997, cuando la Alianza Atlántica inició conversaciones con Polonia, República Checa y Hungría para su futuro ingreso. De un modo más significativo y contundente, en la primavera de 1999 la OTAN bombardea masivamente el territorio serbio, violando la legislación internacional y su propio ordenamiento interno y enfrentándose a la perspectiva rusa sobre el conflicto. Pero de un modo paralelo, en un alarde que en medios rusos fue considerado una provocación, se hizo efectiva la primera oleada de ingreso de países de Europa central en la Alianza. Pero Rusia no podía reaccionar como le hubiera gustado: la crisis monetaria de 1998 hacía imprescindible la llegada de ayuda occidental y de instituciones como el FMI, controladas por los aliados/adversarios occidentales. El Kremlin apenas pudo realizar más que algunas acciones simbólicas como el desembarco de tropas rusas en Kosovo justo antes de que llegasen las atlánticas, para así afianzar su posición como potencia en la zona.

Como he señalado con anterioridad, la estructura que marca una diferencia entre las buenas relaciones de Rusia con Europa y las malas relaciones con Estados Unidos se rompe a partir de la sintonía manifestada entre Putin y Bush a partir de 2001. Si en el verano de este año aún podemos ver un frente común entre Europa y Rusia frente a Washington en materias como el las exportaciones de cereales y acero, el Protocolo de Kioto, el Tribunal Penal Internacional o el proyecto de escudo antimisiles estadounidense, los atentados del 11 de septiembre rompen este esquema. La solidaridad que se extiende por todo el mundo hacia Estados Unidos se convierte, en el caso ruso, en una nueva sintonía basada en la prioridad que ambos presidentes conceden a la seguridad y a una visión compartida en materia de resolución de conflictos por vía de la imposición militar.

La entrevista entre Bush y Putin en Texas en noviembre de 2001 marca un antes y un después en la relación entre Rusia y el concepto occidental de seguridad. Antes de que terminase el año, Rusia abrió la puerta a las fuerzas estadounidenses para su penetración en Afganistán a través del camino trillado en Asia Central por el apoyo de Moscú y Tashkent a los opositores al régimen talibán, rompiendo así el tabú que “prohibía” la presencia de uniformes *occidentales* en la zona de influencia de Rusia, es decir en la Comunidad de Estados Independientes. La sintonía entre Moscú y Washington se mantuvo varios años, permitiendo el establecimiento de bases estadounidenses y de otros países de la OTAN no sólo en Asia, sino incluso en la díscola Georgia. Esta simbiosis resistió incluso a la controvertida operación militar estadounidense sobre Irak en 2003, a pesar de los numerosos intereses estratégicos y económicos de Rusia en la zona. Putin condenó la invasión pero, ante la posición radical francesa, ni siquiera le hizo falta amenazar con un veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el Kremlin no hizo ningún mayor gesto para impedir o dificultar los acontecimientos. No parece casual que entre las consecuencias de la guerra de Irak no se produjera la temida caída libre del precio internacional del petróleo, lo que hubiera echado al traste la incipiente recuperación económica de Rusia. Al contrario, el precio del barril se revalorizó hasta triplicarse a partir de los treinta dólares de 2003, lo cual benefició enormemente a una economía rusa que no ha dejado de mejorar a merced de unas exportaciones de petróleo beneficiosas.

El principal factor de enfrentamiento estratégico entre Rusia y Occidente ha sido tradicionalmente la delimitación de áreas de influencia. Aparentemente, esta delimitación



había quedado establecida con la aceptación de un área de influencia regional para Rusia coincidente con la Comunidad de Estados Independientes (CEI), es decir, la antigua Unión Soviética excepto los países bálticos. La aceptación de esta frontera de facto llevó a Rusia a aceptar primero la admisión de las repúblicas bálticas en las instituciones occidentales, más adelante a la ampliación de la Alianza Atlántica a Europa del Este y por último a la pérdida de presencia política de Rusia en la conflictiva zona de los Balcanes. Este pacto tácito que delimitaba esta área de influencia rusa aparentemente quedó reforzado por el usufructo de zonas de Asia Central y el Cáucaso que ejercieron los países occidentales tras el 11 de septiembre, usufructo autorizado por Rusia como muestra de los intereses convergentes con Occidente en materia de seguridad. Sin embargo, dicho acuerdo tácito quedó en entredicho a raíz de las llamadas “revoluciones de colores”, a partir de 2003. Ese año, en Georgia, una revolución popular catapultó al poder a M. Shaakasvili, con un programa nacionalista que prometía recuperar la integridad territorial georgiana, romper los lazos con Rusia e integrar el país en las instituciones occidentales. Al año siguiente, en un proceso simétrico, llegó al poder en Ucrania el nacionalista y europeísta V. Yúshenko.<sup>17</sup> Aunque en ambos casos no se han producido consecuencias mayores en el ámbito estratégico, la influencia de Rusia sobre su área regional se ha visto debilitada y, lo que es más importante, se ha deteriorado la confianza de Rusia hacia Occidente. La opinión pública y la prensa rusas ven en determinados actores occidentales, principalmente ONGs y *lobbies* ideológicos, los causantes de estos movimientos antirrusos con el objetivo indisimulado de mermar la capacidad de Rusia en tanto que potencia y aumentar la presión sobre el Kremlin en un momento de claro crecimiento económico y político de Rusia en el contexto internacional.<sup>18</sup> Hay que añadir que durante la Revolución naranja ucraniana de 2004 la Unión Europea, sumida en una grave crisis institucional y llevada por el entusiasmo de algunos países recién incorporados con una fuerte tradición antirrusa, mantuvo una torpe política de apoyo tácito a la candidatura de Yúshenko.

La confianza hacia Occidente quedó en entredicho en Rusia, lo cual llevó indirectamente a un endurecimiento de la vida política y del control social interno en este país, puesto que se limitó la presencia de organizaciones extranjeras, se expulsó o ilegalizó a varias organizaciones de defensa de la democracia y los derechos humanos y aumentaron las manifestaciones nacionalistas y xenófobas más o menos proclives al Presidente Putin. El gobierno georgiano tuvo que enfrentarse a una grave crisis de relaciones con Moscú que incluyó expulsiones de sus ciudadanos, escaramuzas fronterizas y la amenaza por parte de Rusia de conducir a las regiones separatistas de Abjazia y Osetia del Sur a una independencia definitiva. En cuanto a Ucrania, tuvo que soportar una fuerte presión sobre el precio de los hidrocarburos en la que acabó cediendo, presionada por una Europa que no estaba dispuesta a poner en peligro su abastecimiento energético. En la cumbre de la OTAN de abril de 2008 se planteó la incorporación a esta organización de Ucrania y Georgia, pero esta decisión quedó aplazada por falta de consenso. A pesar, pues, de las intenciones de los nuevos líderes de algunas repúblicas ex-soviéticas y de las simpatías manifestadas por varios sectores de la UE,

---

<sup>17</sup> Véase Wilson, A. (2005): *Ukraine's Orange Revolution*, New Haven, Yale University Press. Para una visión contrastada, véase Kelley, M. (2004): “U.S. Money has helped opposition in Ukraine”. *The Associated Press*. en [http://www.thruthout.org/docs\\_04/121204A.shtml](http://www.thruthout.org/docs_04/121204A.shtml).

<sup>18</sup> En realidad, se trata de una idea muy extendida en Rusia desde mucho antes y que enlaza con el tradicional victimismo antioccidental de la cultura política rusa, no siempre exento de motivos. Tenemos un claro exponente (tanto de la prevención rusa hacia Occidente como de sus motivaciones) en la difusión que han tenido en Rusia las ideas de Z. Brzezinski, que en su libro de 1997 *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, Nueva Cork, Basic Books, defiende la idea de la necesidad de controlar a Rusia restándole influencia regional y situando “cordones sanitarios” en sus fronteras. Brzezinski había escrito a mediados de los ochenta que había que establecer una Ucrania prooccidental precisamente en 2005.





el área de influencia de Rusia se ha mantenido, aunque ha quedado claramente desgastada en su apoyo social y en su legitimación democrática.

A la crisis de confianza entre Rusia y Occidente por los límites de las influencias territoriales se ha sumado la reactivación del proyecto de Estados Unidos, Polonia y la República Checa de escudo defensivo antimisiles, asumido por la OTAN como propio en su cumbre de abril de 2008. Aunque la OTAN siguió defendiendo la validez de este plan en relación con las amenazas potenciales provenientes de Oriente Medio, Rusia lo ve como una amenaza directa y una muestra de desconfianza, al interpretar que su ubicación sólo puede tener utilidad para controlar el armamento ruso.

El mandato de Putin termina en 2008 con una agenda en que se mantiene grandes áreas de contencioso con las instituciones occidentales, en las que destacan:

- a) el supuesto apoyo occidental a los movimientos centrífugos dentro del área de influencia rusa, especialmente en Ucrania y en Georgia;
- b) el escudo antimisiles, asumido como un proyecto colectivo de la OTAN desde abril de 2008;
- c) el apoyo decidido de la mayoría de países de la OTAN y de la UE hacia la declaración de independencia de la región serbia de Kosovo.

Una realidad que parece alejar el espíritu de cooperación entre Rusia y Occidente y que sitúa sombras de tensión sobre el nuevo mandato de Medvédev al frente del Kremlin. Sin embargo, los puntos de contacto y colaboración siguen siendo numerosos y hacen prever una mengua de la confrontación o, cuando menos, una estabilización en las relaciones de Rusia con las potencias occidentales.

### **Conclusiones: el triángulo septentrional como marco de una estabilidad estructural de carácter flexible y alianzas variables**

Las relaciones de Rusia con Occidente se asientan en una cooperación necesaria que se diversifica en intensidad y orientación según el área específica en que se desarrolla. Como hemos visto más arriba, tradicionalmente Moscú ha privilegiado una cooperación económica mutuamente beneficiosa con Europa occidental mientras que mantenía relaciones tensas en materia de seguridad centradas en su vínculo con Estados Unidos. También hemos visto como la Presidencia de Putin, en clara sintonía en materia de seguridad con la administración Bush, corrige esta tendencia para privilegiar una estrecha relación en materia de seguridad con Washington, mientras que las relaciones con la Unión Europea entran en una fase de crisis. En los últimos años, por otra parte, hemos visto un reagrupamiento de las posiciones europeas con las de Estados Unidos frente a los supuestos intereses de Rusia. Se completa así un ciclo de acercamientos y alejamientos que en realidad no oculta una cooperación estructural de Rusia con Occidente o, más exactamente, de los tres vértices implicados en una comunidad de intereses estructurales. La existencia de tensiones periódicas delata la existencia de competencias internas en un núcleo de cooperación, y al mismo tiempo es un recurso habitual que permite a los diferentes extremos mantener su personalidad y afianzar su carácter de potencia ante los demás y ante sí mismos, aunque en algunos casos, especialmente en materia



de seguridad, las tensiones amenacen con derivar el frágil equilibrio de este núcleo hacia posiciones de desconfianza mutua.

De este modo, podemos percibir la existencia de una comunidad real de intereses y confianza en materia de seguridad asentada en el eje atlántico que coordina y protege desde hace seis lustros a Europa y a Norteamérica. Rusia, en este esquema de seguridad, es un aliado de segundo orden, incorporado al paraguas de la OTAN a través de la Asociación para la Paz (APP) desde 1993. Además, desde 1997 existe un Consejo Conjunto Permanente (PJC), que se transformó en 2002 en un Consejo OTAN-Rusia (NRC) que trata los asuntos de seguridad comunes entre Rusia y la OTAN y supone una base privilegiada para un intenso diálogo entre ambos actores internacionales. Las reuniones del NRC, a múltiples niveles, representan una red de cooperación prácticamente asimilable a la pertenencia a la OTAN, y en ningún momento han dejado de tratar los asuntos más candentes de las relaciones Este-Oeste, como el escudo antimisiles o las candidaturas al ingreso en al OTAN de los países de la esfera de influencia rusa. Ello se contrapone a una supuesta reactivación de tensiones propias de la Guerra Fría como se ha especulado especialmente por la prensa en momentos de grave tensión en las relaciones entre ambos participantes de este Consejo. Ciertamente, quedan algunos temas abiertos que reflejan desconfianza entre Rusia y la OTAN, muy especialmente el escudo antimisiles, cuya instalación, tan criticada por Rusia, es una concesión a las demandas insistentes de algunos miembros centroeuropeos de la OTAN. Sin embargo, la cooperación mostrada en otros ámbitos, como es la postergación de las candidaturas ucraniana y georgiana a la Alianza Atlántica, puede interpretarse como concesiones a Rusia destinadas a tender puentes a una Rusia que se considera agraviada. La cuestión de Kosovo es de difícil solución, especialmente cuando representa una clara reinterpretación del Derecho Internacional que ha sido mal digerida por el Kremlin, puesto que se halla en una región que Rusia ha considerado tradicionalmente como de interés estratégico propio. Rusia amenaza con estimular procesos parecidos en áreas que controla a distancia, como Transdnistria, Abjazia u Osetia del Sur, pero es poco previsible que lleve a cabo estas amenazas, especialmente porque si el caso de Kosovo es una excepción (y, aparentemente, todas las potencias lo interpretan como tal), situarlo al nivel de modelo es altamente peligroso incluso para los intereses territoriales de Rusia. A falta de poder observar la reacción de Serbia y de la comunidad internacional en los próximos meses, lo más previsible es que Rusia acate o se resigne a un *statu quo* que se le ha escapado de las manos (como a la propia comunidad internacional, por otro lado).

El sector energético es otro campo que presenta fuertes susceptibilidades, y a la vez fuertes dependencias, entre los miembros de este triángulo estratégico. A finales de los años noventa se estimuló con urgencia la llegada de los hidrocarburos desde Bakú a Occidente para lograr una diversificación del abastecimiento energético que liberara parcialmente a Europa de la dependencia hacia el Golfo pérsico. Rusia, que “casualmente” inició entonces la segunda intervención sobre Chechenia, logró aplazar, pero no evitar, la construcción de una vía alternativa de estos hidrocarburos hacia el sur, el oleoducto Bakú-Tblisi-Ceyhan (BTC), inaugurado en 2003. Con el itinerario energético de Bakú hacia Rusia restablecido, quedó garantizado el suministro a Europa y el control ruso sobre el mismo, pero Occidente se guardó la baza del oleoducto BTC como una alternativa en caso. Sin embargo, en 2007 V. Putin dio muestras de su habilidad política al adelantarse a un acuerdo energético entre la UE y varios países de Asia Central y convocar una reunión en la ciudad de Turkmenbashi (Turkmenistán), donde Rusia, Kazajstán y Turkmenistán acordaron una nueva vía de suministro energético que rodearía el mar Caspio, evitando así el paso por Azerbaiyán y reduciendo la capacidad del oleoducto BTC como alternativa al paso de hidrocarburos por Rusia. Se mantiene, pues, una dependencia mutua entre Europa y Rusia por la cual la UE sigue importando gran cantidad de



hidrocarburos a las compañías rusas; Rusia basa su espectacular desarrollo económico en estas exportaciones, y de momento este comercio mutuamente beneficioso pero que crea fuertes dependencias, está sometido a repentinas oscilaciones en la cotización internacional y es altamente insostenible (los hidrocarburos de Asia Central están sobreexplotados y los expertos más optimistas no les dan más de veinte años de capacidad de exportación). Los acuerdos de Turkmenbashi y la permanente inestabilidad de Oriente Medio parecen garantizar por unos años la posición de fuerza de Rusia en el abastecimiento energético de Occidente y, por lo tanto, la cooperación entre ambos, pero es imprevisible la situación de las fuentes energéticas al final del mandato de Medvédev. En cualquier caso, si el abastecimiento ruso es prescindible, habría que ver las condiciones productivas de Rusia, y si a Europa y a Occidente les interesa una Rusia sumida de nuevo en una grave inestabilidad social y económica.

En el área económica y comercial, ya hemos visto la estrecha vinculación que une Rusia con Occidente, y específicamente con Europa. Si Rusia sigue prosperando y generando un mayor consumo y, previsiblemente, una mayor diversificación económica, el comercio con Occidente puede seguir incrementándose, como lo ha hecho espectacularmente en los últimos años. Ante la presencia de nuevos mercados altamente dinámicos pero imprevisibles como el de China y otras economías emergentes, los vínculos establecidos entre la UE y Rusia parecen garantizar el mantenimiento de este comercio que resulta la mayor garantía de una cooperación estrecha y de la creación de un área de confianza entre ambos extremos del continente europeo. El probablemente próximo ingreso de Rusia en la OMC, que cuenta con el aval y el interés de la UE, puede incrementar notablemente esta política comercial.

Se inicia una nueva fase en la historia de Rusia, con un Presidente, Putin, que no desaparece pero cambia de rol al asumir el papel de Primer Ministro. En un país tan presidencialista como Rusia (y donde el propio Putin se ha encargado de reforzar el presidencialismo) ello supone una sucesión, por más que las especulaciones hablen de un posible retorno de Putin a la cúpula del poder tras un paréntesis más o menos largo. Medvédev hereda una Rusia próspera, cohesionada y estabilizada, en comparación con la que encontró su predecesor, y con unas relaciones externas ciertamente complejas, pero que manifiestan también una cierta estabilidad y en las que Rusia participa como miembro del club dirigente de la humanidad. Las tensiones externas que recoge el nuevo Presidente, por más graves que puedan parecer en algunos momentos, están imbuidas en una dinámica general de cooperación con Occidente. En el momento de escribir estas líneas, a pocas horas de la nueva Presidencia, ésta sigue siendo un enigma, y la mayoría de analistas recalcan la palabra continuidad. Aún asumiendo esta estabilidad, es una oportunidad para Rusia de manifestar un nuevo rumbo manteniendo las políticas anteriores pero cambiando (o, simplemente, olvidando) aquellos aspectos que el Presidente anterior había cargado como una actitud coherente con su cargo, con su responsabilidad hacia la opinión pública y hacia los poderes fácticos y con el momento histórico en el que las inició. Algunas tensiones con Occidente podrían pasar por esta evolución y no formar parte del bagaje de la nueva administración rusa, sin que ello suponga una acusación de traición a la línea del anterior Presidente. Todo depende de la actitud y la sensibilidad del nuevo inquilino del Kremlin y, por supuesto, del contexto internacional con que tenga que mediar, incluyendo el nuevo Presidente de estados Unidos a elegir en noviembre próximo. Al fin y al cabo, no olvidemos que las desconfianzas nunca son unilaterales.





## RUSSIAN DEFENSE AND ARMS CONTROL POLICY AND ITS PROSPECTS AFTER THE PRESIDENTIAL ELECTIONS

Alexander G. Savelyev <sup>1</sup>

*Institute of World Economy and International Relations (IMEMO),  
Russian Academy of Sciences*

### Abstract:

This article explores the possible scenarios in Russia's arms control and disarmament policies after President Medvedev's inauguration. The author analyzes the experience of the Putin presidency and the U.S.-Soviet agreements during the Cold War, to conclude that the problem of ABM systems and the "strategic stability" principle has become the central one. Therefore, Russia and the U.S. need to rethink their approaches and accept the new realities of their strategic relations in the 21<sup>st</sup> century.

**Keywords:** Russia; United States; arms control; disarmament.

### Resumen:

*Este artículo explora los posibles escenarios en las políticas de desarme y control de armamentos de Rusia tras la toma de posesión del presidente Medvedev. El autor analiza la experiencia de la presidencia de Putin y de los acuerdos EE.UU.-URSS durante la Guerra Fría, concluyendo que los sistemas ABM y el principio de "estabilidad estratégica" se han convertido en el problema central. Por tanto, Rusia y EE.UU. necesitan revisar sus posiciones y aceptar las nuevas realidades de sus relaciones estratégicas en el siglo XXI.*

**Palabras clave:** Rusia; Estados Unidos; control de armamentos; desarme.

Copyright © UNISCI, 2008.

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

---

<sup>1</sup> Alexander G. Savelyev is Head of the Department of Strategic Studies, Institute of World Economy and International Relations (IMEMO), Russian Academy of Sciences.  
*Address:* Department of Strategic Studies, Center for International Security, IMEMO RAN, 23 Ulitsa Profsoyuznaya, Moscow 117997, Russia. *E-mail:* [saveliev@imemo.ru](mailto:saveliev@imemo.ru).



## **Introduction**

December 2007 was the 20<sup>th</sup> anniversary —practically unnoticed to the wider public— of the signature of the INF Treaty. This Treaty liberated Europe from one of the categories of nuclear weapons possessed by the United States and the Soviet Union, including Pershing II and SS-20 ballistic missiles. The lack of official interest to this date looks rather strange if we recall the “boiling” situation in Europe prior to this Treaty. The signature of the INF Treaty was a great relief to innumerable number of people, who protested against NATO plans to deploy American ground-based cruise missiles and Pershing in Europe, and who also demanded the withdrawal of Soviet SS-20s. And the achievement of this goal marked a great turning point from confrontation to real improvement of all the spectrum of relations between the USSR and the West in general — from ideology to arms control and security problems.

Within all the spectrum of arms control agreements, signed before and after the INF Treaty, this document plays the central role. It is the only one which called not for freezing and not for reductions, but for the complete elimination of a wide spectrum of weapons of mass destruction. And this Treaty for the first time included a simple idea: that reliable security can be provided even without “very good” nuclear weapons.

But this understanding came to the leadership of the two great states not overnight. It took years and years of very intensive negotiations, hard debates between them and inside the political establishments and decision-makers of each country. The Parties managed to pass a period of very serious confrontation, when the USSR withdrew from the negotiations after the United States started the deployment of ground-launched cruise missiles (GLCM) in Britain in 1983. After the resumption of the negotiations in 1985 it took two and a half years to come to a final agreement and to sign the Treaty.

From the first sight, it took too much time to come to a very simple decision: “zero option” on medium- and intermedium-range nuclear-armed missiles. But the main problem was not in these very missiles, but, alongside with the others, in working out a common understanding of the principles of security, which proved to be extremely important during all the period of the Soviet (Russian)-American arms control negotiations. Without this common understanding one could hardly expect real progress in arms control in the past and it is unlikely to expect it in the future. And in this article the author will try to prove such a statement.

### **1. Brief historical overview**

There is no need to describe in detail all the arms control agreements signed during the Cold War period and after it. The facts and figures are well known and they are present in dozens if not hundreds of publications. What is less known is the decision-making process in the Soviet Union and the United States, and the reasons why the countries defended this or that position during the negotiations and why in a number of cases this or that position had been changed. For example, it is interesting to notice that in the very beginning of the US-USSR SALT-I negotiations (started in autumn 1969) the Soviet delegation arrived to Helsinki without any formulated position. The delegation had general directives from the Politburo to listen to the American side and to collect all the possible information without presenting any concrete proposals. The only thing the Soviet side was “armed” with was the principle of “equal



security”, which for a long period became the basis of the position of the USSR at practically all arms control negotiations.

The very formulation of this principle was rather simple: the Parties of the Treaty must take into consideration all the factors which defined their security. But in practice it meant that the Soviet Union must receive a sort of “compensation” for the US forward-based systems, capable to reach the territory of the USSR; as well as for the French and British nuclear forces, since these two states were the NATO allies of the US.

By standing firm at this position, the Soviet side managed to sign an agreement with the US which partially reflected the “equal security” approach. In the Interim Agreement on the Limitation of Strategic Offensive Arms of May 26, 1972, the USSR received an obvious advantage in the number of ICBM and SLBM launchers over the US. The American side realized the importance of having a basic principle for the negotiations only after SALT-I was signed. During the hearings in Congress, Senator Johnson insisted on the Amendment which strongly provided that in the future arms control agreements the United States must follow the principle of “equality”. The Jackson Amendment to Public Law 92-448 Approving the Interim Agreement was adopted on September 23, 1972.

It is obvious that these two principles contradicted each other in many aspects. But the Parties managed to solve this problem in SALT-II Treaty by combining the two principles in one: “equality and equal security”. Of course, the US and the USSR preserved their original understanding of the basic principle of arms control. But, at the same time they clearly understood that there was impossible to reach an agreement without compromises. Having in mind extremely large strategic arsenals, which exceeded 12,000 for each of the countries, these compromises couldn’t undermine the security. And in any case, the arms control agreements were considered more important than the structural imbalance and relatively minimal advantages of this or that Party. There also existed a possibility to improve the shortcomings of the Treaty in the future agreements. It was true for both “players”, since the process of arms control after SALT-I became a part of the security policy of the Soviet Union and the United States, and they wanted it to become a non-stop “game”.

It took rather a long time before the Parties became to an equal understanding of the main principle of their strategic relations; which brought real fruits during the Gorbachev-Reagan period. This new (from the official point of view) principle, “strategic stability”, was for the first time fixed in the INF Treaty and after that in the START-I and START-2 agreements. But it was not very easy (at least for the Soviet Union) to accept this principle to replace the “equal security” approach.

With regard to the American side, from the very beginning of the SALT-I negotiations in 1969 the members of the US delegation started to explain the main provisions of the strategic stability theory to their counterparts. Their main goal was to urge the USSR to agree upon the limitations on the ABM systems. At that time the enthusiasm about the prospects of creating and deploying an effective ABM system for the territory of the USSR was much lower than several years ago, so the idea that an unlimited anti-ballistic defense could undermine security found its supporters in the Soviet Union. One of them was the member of the Soviet SALT-I delegation and future Marshall of the Soviet Union and Chief of the General Staff, Nikolai Ogarkov, who had been always very sceptical about the ABM systems in general. Thus, the American ideas about strategic stability and the importance of the limitation of the ABM systems played an important role in the Soviet internal struggle around the future of the ABM systems. As a result, alongside with the Interim Agreement the Soviet Union and the United



States signed the ABM Treaty, which for 30 years defined strategic relations between the two states alongside with the other arms control agreements.

With regard to the “strategic stability” principle, it was accepted in the USSR only after Mikhail Gorbachev came to power. At that time, there were serious debates in the country on security policy, arms control, military doctrine and the role of armed forces in preserving security. Gorbachev stated that security was a political problem and it had to be solved mostly by political means. The military and the conservative sector of the experts and officials were afraid to openly oppose the General Secretary, but tried to interpret his statements in the most “acceptable” way to them. They said that Gorbachev was right, but since there were no such political means, for the time being security had to be preserved by military instruments.

One of the points of these debates was that even Gorbachev and Shevardnadze could not accept Western approaches to security and stability and Western terminology overnight. Sometimes, that caused misunderstandings and even confusion. Thus, Shevardnadze once stated that nuclear deterrence must be rejected by the USSR and the US since it reflected all the spectrum of military confrontation. At the same time, he accepted the idea of strategic stability (maybe because it sounded less aggressive than “deterrence”). But the experts clearly understood that strategic stability was based on nuclear deterrence, and there was no way to reject nuclear deterrence without full and complete nuclear disarmament.

Anyhow, the Soviet leadership soon realized that in practice the “strategic stability” principle did not contradict very much the principle of “equal security” once accepted by the Soviet Union. Moreover, using the American approach to stability, the USSR started a very active campaign against the “Strategic Defense Initiative” (SDI), which in the second half of 1980s was the central point of Soviet security policy. The “prevention of arms race in the outer space” played a very important role within all the spectrum of the Soviet approaches to arms control negotiations. Preserving and strengthening “strategic stability” was used as an instrument of this policy, not without success.

In this situation, the Americans could not reject their own principle, for political reasons. At the same time, they could not argue against the basic principles of strategic stability, one of which demanded strong limitations on the ABM systems and prohibition of the strategic defense of the territory. So the US side had nothing to do but to confirm that the ABM Treaty was a “cornerstone of strategic stability” and to continue to “play the arms control game” under the rules they managed to establish in the previous decade, the 1970s. During all the Gorbachev-Reagan period, the American principle of “strategic stability” played at the Soviet side and never let the US theoretically ground the idea of SDI and the mutual transition to strategic relations with the reliance on ballistic missile defense.

For the Soviet Union, it was also not very easy to fully adjust to the new principle of security and strategic relations with the United States. While in the negotiation on “defense and space” issues the USSR argued with the US from the “strategic stability” approach, in INF and START talks it still followed the principle of “equal security”. For example, if the United States considered the negotiations on the mentioned issues as three separated “deals”, the USSR insisted on a strong linkage between INF, strategic offensive forces and “space-strike weapons”. During the first stages of INF and START negotiations, the USSR continued to demand compensation for the US forward-based systems as well as for the British and French nuclear forces. Moreover, the USSR demanded this compensation twice at a one moment during both the INF and START talks. Only in the very final moment the Soviet





Union agreed to separate INF talks from the “package”, which made it possible to sign this Treaty in 1987.

By the end of START-1 talks, the USSR also failed to defend its “linkage and compensation” position and agreed to sign the Treaty even without reaching an agreement on defense and space issues. A strong desire to reduce strategic offensive arms by half and to have real control and predictability in the sphere of strategic weapons overweighed the numerical approach, which was the basis of “equal security” principle. The number of weapons capable to reach the territory of the USSR and the US was no longer an official Soviet argument at the negotiations. Shortly after the signature of the START-1 Treaty, the USSR ceased to exist. For the following time, Russia and the United States became very busy with the “Soviet heritage”: the nuclear weapons which were deployed at the territories of newly-emerged states, Ukraine, Belarus and Kazakhstan. It took several years to solve the problem and to withdraw these weapons to the territory of Russia. Only after these three states agreed to join the NPT Treaty as non-nuclear states and signed the Lisbon Protocol, the START-1 Treaty could enter into legal force. It happened on December 5, 1994 with a period of validity of 15 years, i.e. until December 5, 2009. With regard to the nuclear weapons of these “third states”, by May 1995 all of them were withdrawn from the territory of Kazakhstan, by June 1996 from Ukraine and in November 1996 from Belarus.

The main achievement of arms control during Yeltsin period (1990s) was the START-2 Treaty, which was negotiated in a very short time. On June 17, 1992 Russia and the United States signed a “Framework Agreement” on the future Treaty, and on January 3, 1993 the START-2 Treaty was signed. Many experts believe that START-2 would have never been prepared in such a short period of time if the START-1 had not been a great job lasting for about 6 years, from 1985 to 1991. The fact that many provisions of START-2 were based on START-1 achievements testifies in favor of this point of view.

START-2 provided for more radical reductions of strategic offensive arms of each Party, down to 3,000-3,500 warheads deployed at strategic delivery vehicles, including 1,700-1,750 warheads for sea-launched ballistic missiles. But, to my view, the main achievements of this Treaty were not the reductions themselves, but the real and practical implementation of the “strategic stability” principle in the document. Thus, it put a complete ban on multi-warhead ICBMs. Due to the theory of strategic stability, these weapons (which were often described as “first-strike weapons”) are the most destabilizing, and their complete removal from the force inventory could really improve security of the Parties.

The Russian political and military leadership openly accepted the principle of “strategic stability” and after signing the START-2 they made corresponding statements. At the same time, following this principle, the Russian side continued to insist that the United States officially confirmed that the ABM Treaty remained the “cornerstone of strategic stability” and that the Parties would follow this document strictly “as it was signed in 1972”. In this regard, for some period of time one of the main directions of Russian security and arms control policy was focused on the idea of strengthening the ABM Treaty without making any amendments to it.

Having this goal in mind, Russia managed to urge the Clinton Administration to sign a set of documents in New York, in September 1997, including two Protocols to the ABM Treaty. The first one expanded the number of participants of this agreement from two (Russia and the United States) to five (plus Ukraine, Belarus and Kazakhstan). Another Protocol “drew a line” between strategic and non-strategic ABM systems. The Parties also signed a



Protocol to the START-2 Treaty, which defined a new timetable for the reduction of the strategic offensive forces of the two states, since the process of ratification of the Treaty took much more time than it was expected. The United States ratified this Treaty (without the mentioned Protocols) on January 26, 1996. Russia did the same only in April 2000 by the new State Duma and under the new Russian President Vladimir Putin. But this Treaty never entered into legal force, since the United States refused to ratify the New York Protocols. The reason was not in the problem of extending the period of reductions of strategic forces, but in the Protocols to the ABM Treaty, which the new Administration of G. W. Bush could not accept. Since all these Protocols came in one “package” with the START-2 Treaty, the latter became a victim of the US position concerning the future of ballistic missile defense. To my view, it was a very strong indication that the United States was not ready to follow the principle of “strategic stability” any more. It was true at least for the present Bush Administration.

## **2. Putin’s defense and arms control policy**

Vladimir Putin started his arms control and security policy activities right after he was designed as “successor” to President B. Yeltsin in late 1999. Thus, even before he was officially elected, as acting president he approved one of Russia’s most important documents concerning security issues: the Concept of National Security of Russian Federation (January 10, 2000). On April 21, Putin approved the Military Doctrine of Russian Federation. These documents remained in force during his all his presidential term. But “in between” these two dates, as it was mentioned above, the Russian legislators finally ratified the START-2 Treaty after several years of intensive debates.

Putin played a very active role in the process of ratification. He personally went to the State Duma on April 14, 2000 and called the deputies to approve the START-2. In order to achieve a positive solution to this problem, Putin had to take a rather strong position. In his speech he put forward a number of conditions which would make it possible for Russia to follow the obligations under START-2. This statement clearly reflected the compromise achieved between political and military leadership of the country. It becomes clear if one remembers that two months earlier, in February, 2000, the Chief of the Main Department of International Military Cooperation of the Russian Ministry of Defense, General Leonid Ivashov, openly stated (in an article published in *Izvestiya*) that the Ministry was not interested in the START-2 and START-3 Treaties. This statement was never denied, neither by the Defense Minister nor by any other high-rank military official.

The main conditions put forward by Putin, concerned the non-violation and non-withdrawal from the ABM Treaty. He also declared a number of counter-measures which would be taken by Russia in case the United States withdrew from the ABM Treaty. They not only included Russian withdrawal from START-2 and refusal to negotiate START-3 for further reductions of strategic offensive forces, but also withdrawal from the INF and CFE Treaties and a number of other unilateral actions.

In the official Russian rhetoric, possible US activities in the field of ballistic missile defense were called as “attempts to undermine global stability”. Symbolically, US actions in Iraq in 1998 and Yugoslavia in 1999 were “simply” described as “an aggression”. One can conclude that Russian leadership considered the ABM activities as more dangerous than attacks against the third states. It means, to my view, that the “strategic stability” principle



became very (if not the most) important one for Russian security from the very beginning of the 21<sup>st</sup> century (and Putin's presidency).

This principle was repeated for several times in both the National Security Concept and in Military Doctrine of Russian Federation. It was described as a condition for further reductions of nuclear and conventional forces on a bilateral (with the US) and multilateral basis. In these documents Russia expressed its readiness for further reductions of nuclear forces, but at the same time it called the Russian nuclear forces the instrument (factor) to preserve strategic stability and peace.

Russia's position on "strategic stability" was rather well-grounded. At the same time, it did not offer any room for manoeuvre and was not flexible at all. That is why Russia lost the opportunity in 2000 to achieve an agreement with the US on possible amendments to the ABM Treaty, which would allow the United States to deploy a "thin" defense against unauthorized and accidental missile strikes, as well as against limited strikes from the "third" states. Having in mind that the position of the Clinton Administration on the ABM problems was rather controversial (on the one hand, the US President in a Joint US-Russian Statement on the Principles of Strategic Stability of June 4, 2000 confirmed that the ABM Treaty was an important factor of international security and a "cornerstone of strategic stability", but on the other hand accepted the idea of a "limited" defense, which contradicted to this Treaty), a sort of compromise could be found. But Russia did not make a single step in this direction, even refusing to negotiate any amendments to the ABM Treaty. Most probably, such a position was taken by Russia because its military leadership and official experts managed to convince President Putin that the United States would not dare to withdraw from the ABM Treaty unilaterally.

After the START-2 ratification, the Russian political leadership started a very active policy aimed at gaining international support to Russia's position with regard to the ABM Treaty. These activities created an impression that preserving the ABM Treaty was even more important for Russia than continuing of the process of reductions of nuclear arms. Due to available open information (reports of information agencies), in the course of several meetings with the representatives of the US and high-ranking representatives of foreign countries the Russian side raised the problem of the ABM Treaty and strategic stability in the first place, and the question of ratification of START-2 (with the New York Protocols) by the United States in the second. Any statement from the foreign side about the necessity to preserve the ABM Treaty and about its importance for strategic stability was presented by Russia as a big success of Russian policy and diplomacy.

Having understood that a security policy based on the simple rejection of US proposals and ideas concerning ballistic missile defense could be counter-productive, the Russian leadership took a number of steps to present an alternative plan to the American one. Thus, in June 2000 Putin put forward a proposal to develop together with the European countries a tactical BMD system (which was not prohibited by the ABM Treaty) to provide a reliable defense for Europe and Russia from a ballistic missile threat. This idea was put forward during Putin's "working" visit to Italy. Russian president asked Italian prime minister G. Amato to play a role of a "mediator" for this proposal and to "investigate" its perspectives with the other European leaders.

From the "tactical" point of view this "initiative" was worked out rather well. Thus, a few days after it was pronounced, the Russian defense minister presented its details at a Russia-NATO meeting in Brussels. He offered a list of possible field of cooperation, including:



- joint evaluation of the character and scale of missile proliferation and missile threat;
- joint development of a concept of European BMD system, the stages of its development and deployment;
- establishment of a joint missile warning centre;
- joint military exercises;
- joint research and experiments;
- joint development of non-strategic BMD systems;
- development and deployment of a non-strategic BMD system for protecting UN peace forces and civil population.

It was also declared that Russia was ready to have an even closer cooperation, but it could be possible only in case the ABM Treaty remained in force.

From a “strategic” point of view, Putin’s proposal played a negative, then a positive role for Russia. By putting it forward, Russia indirectly accepted that the missile threat for Europe could exist and, moreover, that this threat might be eliminated by the development and deployment of a non-strategic BMD system. In another words, Russia accepted that ballistic missile defense could play a positive role for security and, consequently, strategic stability at a regional level.

One must accept that Putin’s attempts to preserve the ABM Treaty unchanged were a success. The Clinton Administration did not dare to make a decisive step in order to solve a growing (as they saw it in the United States) threat to US security by going beyond the limits of the ABM Treaty. But it became more and more clear that such an imbalanced situation could not last for a long time. The ABM Treaty “problem” was radically solved under the Bush Administration, and it happened without a dramatic increase of tension between Russia and the United States. Nobody in 2000 could predict such a scenario.

The terrorist attacks against the United States on September 11, 2001 brought dramatic changes in the US security posture. The main emphasis of the American security approach was at counter-terrorist operations and the protection of the US territory. Three months later, on December 13, 2001 the United States sent diplomatic notes to Russia, Belarus, Kazakhstan and Ukraine notifying them of the US withdrawal from the ABM Treaty. The reason for the withdrawal was explained as follows:

Since the Treaty entered into force in 1972, a number of state and non-state entities have acquired or are actively seeking to acquire weapons of mass destruction. It is clear, and has recently been demonstrated, that some of these entities are prepared to employ these weapons against the United States. Moreover, a number of states are developing ballistic missiles, including long-range ballistic missiles, as a means of delivering weapons of mass destruction. These events pose a direct threat to the territory and security of the United States and jeopardize its supreme interests. As a result, the United States has concluded that it must develop, test, and deploy anti-ballistic missile systems for the defense of its national territory, of its forces outside the United States, and of its friends and allies. [Under such circumstances,] ...the United States has decided that extraordinary events related to the subject matter of the Treaty have jeopardized its supreme interests. Therefore, in the exercise



of the right to withdraw from the Treaty provided in Article XV, paragraph 2, the United States hereby gives notice of its withdrawal from the Treaty. In accordance with the terms of the Treaty, withdrawal will be effective six months from the date of this notice.

This step was not very surprising for Russia. Moscow knew in advance that the United States was going to withdraw from the Treaty. The fact that Putin's statement regarding the US decision to withdraw from the ABM Treaty was issued on the same day, December 13, 2001 proves it. The question for Russia was how to react. On the one hand, this withdrawal ruined the basic principle of strategic relations with the United States, "strategic stability". On the other hand, the US openly proclaimed that the Cold War and the hostile relationship between the two powers were over, and Russia was not an enemy for the United States any more.

In this situation, Russia decided not to react very sharply to the American move. In his statement regarding the US decision, President Putin accepted the right to withdraw from the Treaty under exceptional circumstances but called that decision a "mistake". Not a single word was pronounced about possible Russian counter-measures, which were mentioned above. He also stated that the American decision did not "pose a threat to the national security of the Russian Federation". The statement also explained why the national security of Russia was not affected: not because the Cold War was over, and not because the United States and Russia were not enemies any more, but because "... Russia ... has long possessed an effective system to overcome anti-missile defense". In this relatively short statement, Putin also referred twice to the necessity of preserving strategic stability: "Now that the world has been confronted with new threats one cannot allow a legal vacuum to be formed in the sphere of strategic stability", and "Russia will continue to adhere firmly to its course in world affairs aimed at strengthening strategic stability and international security".

It was obvious that the United States, for whatever reasons, ignored the Russian direct references to the importance of the strategic stability issue. The US Administration just welcomed the part of Putin's statement about "no threat to the national security of the Russian Federation" and paid no attention to what Russia understood under such a threat. To my view, if we could speak of an American mistake, it was not the decision to withdraw from the ABM Treaty, but to completely ignore the principles which must create the basis for the strategic relations with Russia after the Cold War; as well as the inability of the United States to present something instead of the "strategic stability" principle for the discussions and probable acceptance by the two states. And it was not enough to put forward standard ideas of "mutual interests and cooperation". The main problem and the task were to prove that the "strategic stability" principle must go, together with the Cold War and US-Soviet confrontation. Since it has not been done, "strategic stability" continued to play a role of a "mine", which sooner or later could deeply worsen or even undermine US-Russian strategic relations.

After the failure to agree about all the peculiarities of the START-2 Treaty, Russia and the US very quickly managed to achieve progress on further reductions of strategic offensive arms. On May 24, 2002 the two Presidents signed a Strategic Offensive Reductions Treaty (SORT) in Moscow. It is interesting to note a number of specific features of this Treaty. First, it was prepared very quickly, in a few months. The document itself looks more like a declaration rather than an international arms control agreement. It does not contain specific articles (not to speak of protocols) on control and verification. There are no obligations of the Parties to have a certain structure of strategic forces, nor stages for reductions. It just states that "...by December 31, 2012 the aggregate number of such [i.e. strategic nuclear] warheads



shall not exceed 1,700-2,200 for each Party. Each Party shall determine for itself the composition and structure of its strategic offensive arms, based on the established aggregate limit for the number of such warheads”.

Finally, one can easily find that this Treaty is very much similar to the US Nuclear Posture Review, published in January 2002: the same final date for reductions, the same numbers, and the same declaration. There was no secret about the US intention to reduce their strategic offensive forces unilaterally, but Russia insisted that the intention had to be fixed in an international Treaty.

The SORT Treaty showed two different approaches to security issues which the United States and Russia started to follow in the 2000s. The US idea can be formulated as follows: “since Russia and the US are not enemies any more, each of the countries can do everything it considers to be necessary for its national security”. The Russian approach is more traditional: “the Parties should follow the established rules of arms control, and make further reductions as well as necessary modernization of their strategic forces without undermining strategic stability”. In practice, during all the first decade of the 21<sup>st</sup> century we are witnessing the struggle between these two approaches.

In the SORT Treaty, the Parties found a compromise on the term “strategic stability”, which was replaced by “international stability”. The wording is as follows: “... this Treaty will help to establish more favorable conditions for actively promoting security and cooperation, and enhancing international stability”. If one can only guess what Americans had in mind under “international stability”, for Russia it was absolutely clear. Thus, in the legal act (Federal Law of the Russian Federation No. 62-FZ) of ratification of SORT (entered into legal force on May 29, 2003) it is established that the President of Russian Federation “...defines the main directions of international activities of the Russian Federation in the sphere of strategic offensive arms and antiballistic missile defense with the aim to strengthen strategic stability and promotion of national security of the Russian Federation” (Article 3). The Law also states that “the deployment by another state or group of states of an antiballistic missile system capable to sufficiently decrease the effectiveness of the strategic nuclear forces of the Russian Federation” can be viewed as an event which jeopardizes Russian supreme interests and, hence, to be the reason for the withdrawal from the SORT Treaty (Article 4).

It is obvious, to my view, that there is enough to prove the fact that Russian security policy is totally based on the “strategic stability” principle. And if one wants to understand what is behind this or that Russian proposal, Russian position or any move in the field of strategic weapons (whether offensive, or defensive), this understanding is possible to achieve only having in mind the general approach of the Russian leadership to the role and the importance of strategic stability to national security.

The phenomenon of Russian reliance on nuclear weapons after the Cold War and the end of general East-West confrontation can be explained by several reasons. One of these reasons is the economic crisis, which seriously affected Russian armed forces and defense industry. As a result, conventional capabilities reduced dramatically, which brought the military and political leadership of the country to the conclusion that for the time being nuclear weapons would be the only effective means to preserve national security. Of course, there were many difficulties in the Russian strategic forces as well. The low rate of modernization, the deployment of a single warhead ICBM “Topol-M” alongside with the withdrawal of multiple warhead systems (mostly because of their age) made deep reductions of Russian strategic



forces inevitable. That is why Russia was very active in the field of arms control, proposing even deeper reductions of strategic warheads than those established by the SORT Treaty,.

At the same time, this “disarmament activity” has its own limits. These limits are defined by the necessity to preserve both Russian security and “strategic stability”. That is why Russian security and arms control policy under Putin can be described as rather controversial. On the one hand, economic, technical, and international politics reasons call for deep reductions of strategic nuclear weapons. On the other hand, “strategic stability”, the need to respond to security challenges (including expansion of NATO and US activities in the field of ballistic missile defense) demand modernization and even growth of the Russian nuclear capabilities. Having met a number of difficulties in modernizing the strategic offensive forces, some Russian experts and even officials argue in favour of intermediate-range missiles (which are prohibited under the INF Treaty), calling for withdrawal from this international agreement.

The sensitivity of Russian leadership and a part of the expert society to the problem of strategic stability presented itself very often during Putin’s presidency. Sometimes it exceeded all the reasonable levels. For example, in the March/April 2006 issue of *Foreign Affairs*, an article by two American experts (not very well known in Russia), Keir A. Lieber and Daryl G. Press, was published with the title “The Rise of U.S. Nuclear Primacy”. The authors speculate about the growing gap in the military capabilities of Russian and US strategic nuclear forces, and predicted that in the nearest future the United States would gain a first-strike potential. In other words, a hypothetical US first strike against the Russian strategic forces would theoretically result in a “no-retaliation” scenario. For whatever reasons, this article attracted a very serious attention from not only many Russian experts, but also officials. One can count dozens responses and commentaries in the Russian press on this article. Practically all of them stated that American experts were wrong and Russia still possessed second-strike capabilities. Moreover, according to some information, this article became a subject of discussions at an official level, including the Defense Ministry and the General Staff of the Russian Armed Forces. Most probably, only after the Russian military proved to the political leadership that strategic stability was not undermined, and Russia would possess reliable retaliatory forces for the foreseeable future, the discussions about the mentioned article calmed down.

During the last years, Russia started to use nuclear factor not only as a mean to preserve its security, but also as an instrument of public and foreign policy in general. President Putin (not to speak of high-ranking military officials) never forgets to refer to Russian nuclear forces, the prospects of their modernization, their efficiency, reliability... practically in all his statements which are wholly or partly connected with security problems. To my view, this is not an indication of a “growing Russian aggressiveness”, but just an attempt of the Russian leadership to demonstrate (probably, first of all to the Russians, rather than to the international community) the ability of the authorities to keep the country at the level of the “great” states in the world.

The most serious challenge to Russian security (as the Russian political-military leadership understands it) was presented by the US plan to deploy an ABM system in Eastern Europe. Practically through all 2007 and early 2008 this problem has been the central one within all the spectrum of Russian security policy directions. From the very beginning, the Russian official reaction to the planned deployment of an ABM radar in the Czech Republic and 10 interceptors in Poland was very nervous.



First of all, the Russian leadership unanimously described this system as “an element of the US nuclear strategic forces”. It means that the ABM system in Europe is seen in Moscow as an inseparable part of the US strategic forces, whose main goal is to intercept a retaliatory strike or weaken it to the “acceptable level”. In other words, this system can seriously undermine strategic stability.

Secondly, Russia continues to insist that the ABM system in Europe is aimed exclusively against Russian strategic forces, since neither North Korea nor Iran possess ballistic missiles capable to reach European territory. President Putin compared the US ABM “European initiative” with the deployment of Pershing nuclear ballistic missiles in Europe in 1983, and the current situation with the Cuban missile crisis of 1962.

Third, Russia declared that it would undertake effective “asymmetric” counter-measures in order to reduce this threat and to make the strategic situation more stable. One of these measures is to target the elements of the ABM system in Europe with Russian strategic missiles. Alongside with this, some experts and even military officials, including the Chief of the General Staff of the Russian Armed Forces, General Yuri Baluevsky, made rather straightforward statements about the possibility that Russia would withdraw from the INF Treaty as a reaction and counter-measure to the deployment of an American ABM system in Europe.

For whatever reasons, the Russian leaders do not want to see a contradiction in their statements. They completely ignore the fact that from the technical point of view the interceptors deployed in Poland cannot hit the Russian strategic missiles targeted against the United States. They also ignore the number of interceptors to be deployed, around 10; that is practically nothing in comparison with the number of missiles in the Russian Strategic Forces. Finally, this very nervous reaction to the American plan contradicts the statements by the same Russian officials, including the President, about the high capabilities of Russian missiles to penetrate any kind of modern ABM system. One can only speculate about this phenomenon. Probably, it can be explained by the fact that the United States put forward this plan without any consultations with Russia, which is considered unacceptable from the point of view of a “new type of US-Russian relations”. The situation has become less favorable for an agreement, due to deep contradictions between the two states on a number of international problems: Kosovo, Georgia, NATO expansion, etc. The Russian leadership, not without reason, considers the US behavior in the future to be unpredictable; which is not welcomed by Russia. That is why it is not surprising that some Russian representatives declare that the third ABM site in Europe is not the last one, and that the United States will never stop at this point.

Several Russian attempts to present an alternative plan to the unilateral US deployment of an ABM system in Europe have failed. A set of negotiations between the US and Russian Defense and Foreign ministers have also failed. But, in my view, it does not mean that Russia and the United States are approaching a new tour of confrontation. There are still good chances to improve the situation. But a lot will depend on the new leaders of the two states, Russian President Dmitri Medvedev and a new US President (a Republican or a Democrat).

### **3. The prospects**

The present level of US-Russian security and arms control relations is far from being good. Not to speak about serious contradictions in this sphere, mentioned above, the situation in





arms control needs a sort of “re-vitalization”. Looking through all the spectrum of arms control relations between the two states, one can find that:

- there are no arms control negotiations between Russia and the United States, only “consultations”, mostly on ABM problems without real prospects for success;
- the ABM Treaty does not work any more, which means that in this field there is no kind of legal limitation on any sort of the ABM activities;
- the CFE Treaty practically does not work: Russia suspended its participation in this Treaty for an indefinite period of time;
- the START-1 Treaty will expire in December 2009;
- the START-2 Treaty did not enter into legal force;
- the SORT Treaty still works, but this agreement does not provide for any kind of verification and control measures;
- with regard to the INF Treaty, the question of a possible withdrawal of Russia as a response to the US ABM deployment in Europe is raised at different levels.

In my view, it is clear that the situation in this sphere is not satisfactory at all. It is also clear that there does not exist an easy way to solve it. Russia, being “captured” by the “strategic stability” principle, will not give up its position concerning the US ABM system. The United States is obviously not ready to negotiate and to sign any agreement on antiballistic missile systems, having in mind that only few years have passed since they “liberated” themselves from the limitations of the ABM Treaty. And if the new Russian President Medvedev, at least for the first 2-3 years, follows the course established under President Putin, the problem of ABM systems and the “strategic stability” principle will remain as the central one in Russian-American strategic relations. Having all this in mind, one can propose several scenarios of the future of arms control and security relations between Russia and the United States:

1. Russia proposes to sign a new treaty on further reductions of strategic offensive nuclear arms, and a new ABM Treaty which prohibits the deployment of the elements of strategic ballistic missile defense system outside the national territory of Russia and the United States and in outer space. Specific limits can be proposed for the numbers and the characters of the ABM system of the territory of the country, as well as for “non-strategic” ABM systems. As we mentioned above, the United States would most probably reject such a proposal for limitations on the ABM systems. With regard to further reductions of strategic nuclear offensive arms, one cannot exclude the possibility that this idea could attract some attention from US Democrats, rather than the Republicans.
2. The opposite variant: the United States proposes an agreement on further reductions of strategic nuclear arms. There is no doubt that Russia would reject this proposal, if the United States were not ready to solve the ABM problem simultaneously.
3. One cannot exclude a confrontational scenario. For example, if the two states fail to reach an agreement on the future of their strategic relations and the United States continues its activities in the ABM sphere ignoring Russian dissatisfaction, Russia



may respond in the INF and SORT Treaties by unilaterally withdrawing from them. In this case, the Parties would enter a period of political confrontation which would last until they managed to achieve a mutual understanding on the nature and the principles of their strategic relations.

4. Another situation would take place if the two states, even without achieving concrete agreements in the security sphere, refrained themselves from any action which might cause a counter-reaction from the other side. In such a case, we would face rather favorable prospects for further negotiations and agreements in the security and arms control sphere.
5. Finally, the most positive scenario would be that the Parties agreed upon the new principles of their strategic relations instead of the principle of “strategic stability”, negotiated and signed a new treaty on deep reductions of strategic nuclear forces, and together tried to involve the rest of nuclear states into the process of nuclear disarmament. This alternative looks like the most attractive, but the least likely in the nearest future.

To my view, the most probable scenarios among the five presented above are numbers 3 and 4. The promising thing is the fact that Bush and Putin are unlikely to leave their successors not only a number of problems to be solved, but also a real confrontation between the two great nuclear states. It means that scenario number 4 is the most probable one. At the same time, this does not mean that under the new presidents of the United States and Russia the situation of strategic uncertainty will remain. In this or that way, both sides will have to establish the rule of their relations, be it confrontational or cooperative. But in order to avoid confrontation, the leaders of the US and Russia must accept some compromises. These compromises must be worked out together, but before that the United States and Russia will have to achieve an agreement within the leaderships of each of the two states. Otherwise, the chances for success will be very low. In this regard, I would like to offer an historical example.

In 1971, the SALT-1 negotiations between the United States and the USSR were in a complete deadlock for about two years. One of the reasons for the lack of a progress was the position of the Soviet Union, which did not want to include submarines with ballistic missiles into the future agreement. The USSR proposed to place a limitation only on the number of ICBMs on both sides, and did not want to “touch” the Navy because of the position of the Soviet military, namely the Commander-in-Chief of the Soviet Navy Admiral S. Gorshkov and Defense Minister Marshall A. Grechko. At that time, the Soviet military had huge plans to build and deploy a great number of submarines, and did not want to have even minimum restrictions in this field for the future. In 1971 it became absolutely clear that there would be no Soviet-American agreement on strategic offensive forces if the USSR did not change this position.

In this situation, Secretary-General L. Brezhnev, who always tried to avoid confrontation within the leadership of the country, did not start pressing upon the military. He just set up a Special Commission of the Politburo, appointing the Defense and Foreign ministers, the Chairman of the Military-Industrial Commission, the KGB Chief and two Secretaries of the Communist Party responsible for military industry and international affairs as its members. The task of the Commission was to give straightforward answers to a few “simple” questions. These questions were:



- Does the Soviet Union need normal and predictable strategic relations with the United States?
- If the answer to the first question is positive, will the role of the future agreement with the US (SALT-1) be very important from the point of view of the relations with the United States?
- Finally, if the answers to the first two questions are positive, what must the USSR do in order to achieve an agreement with the USA?

Even the “hawks” in the Soviet leadership had to accept that it was much better for the national security of the USSR to have normal and predictable relations with the United States, rather than confrontation and an uncontrolled arms race. It was also impossible to reject the importance of arms control for these relations. Finally, all the members of the Commission agreed (or had to agree) that the USSR would have to change its official position and include ballistic missile submarines and sea-launched ballistic missiles into the SALT-1 agreement.

I think that maybe today it is the right time for Russia and the United States to give to themselves the answers to the same simple questions. Do we need good relations between our states? Is arms control important for our relations? What kind of principles should we follow in our security relations? Is “strategic stability” still important, since we are not “potential enemies” any more?

It is obvious that the leadership of the United States and Russia for the last years would not be able to rethink their approaches to security and arms control. The US and Russian Administrations are in office for eight years each, and have had enough time to think their policy over and to implement it as they understood it. So the “only hope” is that the new Russian and American leaders will not simply follow the courses of their predecessors. The situation in spring 2008 clearly shows that without rethinking the basic approaches and principles of the US-Russian strategic and arms control relations, the two states (and the East and West in general) can enter a period of “Cold War II” and waste their time and energy on confrontation and “counter-measures”, instead of working together to make the world more stable and safe.

The last attempt to avoid confrontation was made by Putin and Bush during their summit in Sochi (Russian Federation) on April 6, 2008. They adopted a “US-Russian Strategic Framework Declaration”, where both parties agreed that the US and Russian relationship should be based on the core principles of friendship, cooperation, openness and predictability. It is symbolic that the Declaration does not contain any mention of “strategic stability”. Quite the opposite, it states that the United States and Russian Federation “must move beyond past strategic principles”. At the same time, this document clearly shows that Russia remains under a strong influence of these “past strategic principles”, expressing its disagreement with the decision to deploy ABM sites in Poland and Czech Republic. According to Putin, Russia could only agree to a joint system with joint command and control. Since this proposal looks absolutely unacceptable, the new Russian president and the future US president will have to solve many problems in the field of security and arms control. And their success will mostly depend, in my view, on the ability of the military-political elites of the two states to accept the new realities of the 21<sup>st</sup> century.





## LA SEGURIDAD ENERGÉTICA RUSA: ENTRE EUROPA Y CHINA

**Antonio Sánchez**<sup>1</sup>  
*Universitat de València*

### Resumen:

Dentro de la seguridad energética rusa aparece como una debilidad importante la concentración de recursos en unos pocos clientes, en concreto en la UE. Por este motivo, las autoridades rusas están tratando de diversificar destinos de venta, tratando de abrir otros mercados, en especial en extremo oriente y, en particular en China. Esto acrecienta su seguridad energética, pero debilita la europea en caso de que la UE no adopte medidas activas. El abastecimiento a Europa desde Rusia, especialmente de gas, depende también de tres grandes limitaciones. En primer lugar, que existan nuevos yacimientos y su posibilidad de movilizarlos conforme aumenten las necesidades europeas. En segundo lugar, aparece el problema del surgimiento de competidores por el gas ruso y, en particular, recientemente se ha subrayado el papel de China como futuro cliente de gas ruso. En tercer lugar, se encuentra la posibilidad de que Rusia pueda ejercer un control especial sobre la oferta de gas mundial, que condicione en cantidad o/y precio el abastecimiento a Europa.

**Palabras clave:** Rusia; Unión Europea; China; energía; seguridad; gas.

**Title in English:** “Russian Energy Security: Between Europe and China”

### Abstract:

*For Russia's energy security, the concentration of resources in a few destinations —especially the EU— is an important weakness. That is why the Russian authorities are trying to diversify their exports, trying to open new markets, especially in the Far East and in particular in China. This increases their energy security, but weakens Europe's, if the EU does not adopt active measures. Europe's supply from Russia, especially of gas, also depends on three main limitations. First, that new fields are available, and that they could be opened as the European needs increase. Secondly, the problem of the new competitors for Russian gas; the role of China has been recently underscored as a future importer of Russian gas. Third, the possibility that Russia could have a special control over the world gas production, which could affect Europe's supply in quantity or/and price.*

**Keywords:** Russia; European Union; China; energy; security; gas.

Copyright © UNISCI, 2008.

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

---

<sup>1</sup> Antonio Sánchez Andrés es Profesor Titular de Economía Aplicada en la Universitat de València.  
*Dirección:* Departamento de Economía Aplicada, Edificio Departamental Oriental, Universitat de València, Av. dels Tarongers, s/n, 46022 Valencia, España. *E-mail:* [Tono.Sanchez@uv.es](mailto:Tono.Sanchez@uv.es).



## Introducción

Dentro de la política exterior rusa ha pasado a un primer lugar su faceta energética. Dos de las dimensiones en las que ésta se desarrolla es en el ámbito del gas y del petróleo. Dentro de la seguridad energética rusa aparece como una debilidad importante la concentración de recursos en unos pocos clientes, en concreto en la UE. Por este motivo, las autoridades rusas están tratando de diversificar destinos de venta, tratando de abrir otros mercados, en especial en extremo oriente y, en particular en China. Esta nueva proyección rusa acrecienta su seguridad energética, pero debilita la europea en caso de que la UE no adopte medidas activas.

Tradicionalmente se ha prestado atención a la expansión del consumo gasista de la UE y su dependencia de Rusia. Sin embargo, el abastecimiento a Europa desde Rusia, especialmente de gas, no sólo depende de la extensión de las necesidades europeas y de que Rusia es una potencia gasista, sino que Moscú aparecen tres grandes limitaciones que han de considerarse. En primer lugar, que existan nuevos yacimientos y su posibilidad de movilizarlos conforme aumenten las necesidades europeas. En segundo lugar, aparece el problema del surgimiento de competidores por el gas ruso y, en particular, recientemente se ha subrayado el papel de China como futuro cliente de gas ruso. En tercer lugar, se encuentra la posibilidad de que Rusia pueda ejercer un control especial sobre la oferta de gas mundial, que condicione en cantidad o/y precio el abastecimiento a Europa. En este trabajo se analizarán las tres mencionadas restricciones de manera sucesiva.

## 1. Yacimientos de explotación

### 1.1. Centros tradicionales: Nordeste Europeo y Siberia Occidental

Los yacimientos tradicionales son los de Nadym-Pur-Tazovski ubicados en la región de Yamalo-Nenets, de donde se extrae el 80% del gas ruso. Estos yacimientos se están explotando desde hace tiempo y tienen tres problemas: gran obsolescencia en los equipos, agotamiento en los propios yacimientos de manera que están entrando en periodo de decrecimiento en la obtención de recursos y freno en la realización de nuevas exploraciones.<sup>2</sup>

Esta zona sigue teniendo reservas, en particular en la península de Yamal, y su explotación goza de la mayor prioridad, tal como se afirma en el programa estatal “Estrategia Energética Rusa hasta el año 2020”. Se estima que las inversiones que se realizarán ascenderán a unos 70 mil millones de \$ y su rentabilidad se estima que será superior que la obtenida en otras zonas del país. El gas de esta zona se pretende canalizar a través del Gasoducto del Norte de Europa y del Yamal-Europa. Aún así, dado el crecimiento en la demanda de gas en el extranjero, la apertura de estos nuevos yacimientos no será suficiente para cubrir las nuevas necesidades.<sup>3</sup>

La situación en los yacimientos de petróleo tradicionales es similar a aquélla que acontece en los de gas. Éstas tienen la particularidad de que la explotación se realiza en superficie y, por este motivo, los yacimientos mueren antes de acabar las reservas. Así pues, aunque se presentan unas previsiones de reservas, éstas son menores en la realidad. En estas

<sup>2</sup> Churashev, V.N. (2005): “Toplivno-energeticheskiy kompleks Sibiri”. *EKO*, nº 1, pp. 94-96.

<sup>3</sup> *Ekspert*, nº 38 (2005), pp. 31-32; Saneev, B. G., Lagerev, A. V. y Janaeva, V. N. (2006): “Sibirskie energoresursy: rol’ i perspectiva v TEK strany”, *EKO*, nº 11 (2006), pp. 28-29.



condiciones, el reto de la política energética en los próximos años no es aumentar las reservas, sino más bien evitar que la caída de producción sea muy fuerte. Debe ponerse de relieve que los yacimientos tradicionales comienzan a agotarse y, a mediados de esta década, se ha constatado una clara desaceleración en la producción, que se está mostrando recientemente en la extracción de petróleo esperada para 2008.<sup>4</sup> Las posibilidades de expansión de la producción de petróleo dependen, en parte, de la intensidad de las exploraciones geológicas pero, en los últimos 10 años, éstas sólo han alcanzado el 25% de las realizadas a finales del periodo soviético. Estas condiciones ponen de manifiesto problemas adicionales a la expansión en la extracción de petróleo.

## 1.2. El mar Caspio

Se trata de una de las zonas con buenas expectativas de futuro para extraer gas y petróleo y en la que Rusia constituye un agente importante.<sup>5</sup> Esta zona tiene la particularidad de que puede abastecer a Europa y también a China, pero presenta los inconvenientes de cómo transportar los hidrocarburos, al tiempo que hay áreas cuya adscripción territorial no está definida.<sup>6</sup> En todo el Mar Caspio se encuentran en funcionamiento unos 20 yacimientos, aunque en 250 zonas hay expectativas de abrir nuevos puntos de extracción. No obstante, sólo en un 15-20% de éstos será posible extraer hidrocarburos, puesto que en muchos casos la profundidad de los yacimientos los transforma en económicamente no rentables.

Los países más activos en el desarrollo de los yacimientos de hidrocarburos en el Caspio son Azerbaidzhán y Kazajstán. De hecho, el primero ha realizado prospecciones en el 100% de su territorio y el segundo en el 75%, mientras que Turkmenistán en el 50% y Rusia sólo en el 25%. Azerbaidzhán extrajo 38 mil Tm diarias de petróleo en el año 2000 y se prevé que tal cantidad sea de 162 mil Tm diarias en el año 2010, mientras que en el caso de Kazajstán fue de 81,8 mil Tm de petróleo al día en 2000 y será de 270 mil Tm de petróleo en 2010. Así pues, se prevé que en el año 2010, el país que más petróleo extraiga del mar Caspio sea Kazajstán (con una cuota del 55%), seguido de Azerbaidzhan (32%), Rusia (8%) y Turkmenistán (5%).<sup>7</sup>

Respecto a Rusia, las potencialidades reales de la zona aún están por determinar. La explotación de la zona comenzará en 2008 en el yacimiento de Korchaginsk, en el que existen unas reservas de 21 millones de Tm de petróleo y 3 mil millones de m<sup>3</sup> de gas. En el año 2012, las previsiones de extracción en la zona rusa son de 4 millones Tm de petróleo y 10 mil millones m<sup>3</sup> de gas. Así pues, para Rusia el interés por la región del Caspio no sólo radica en las reservas potenciales que tiene la zona, sino en la cercanía del mercado Europeo, que es uno de los que tienen mejores expectativas de futuro. Asimismo, el gas y el petróleo de esta

<sup>4</sup> *Ekspert*, nº 38 (2005), pp. 150-152; Saneev *et al.*, *op. cit.*, pp.26-28.

<sup>5</sup> Kalieva, Dinara: "The Geopolitical Situation in the Caspian Region". *UNISCI Discussion Papers*, nº 4 (enero 2004).

<sup>6</sup> Echeverría, Carlos: "Asia central y Cáucaso", *Economía Exterior*, nº 26 (2003), pp. 216-220; Kalyuzhnova, Elena: "The EU and the Caspian Sea Region: A Energy Partnership?", *Economic Systems*, vol 29, nº 1 (2005), pp. 59-76; Malysheva, D.: "Geopoliticheskie manevry na Kaspii", *Mirovaya Ekonomika i Mezhdunarodnye Otnosheniya*, nº 5 (2006), pp.71-81.

<sup>7</sup> Salygin, V. I. y Safaryan, A. B. (2005): *Sovremennye mezhdunarodnye ekonomicheskiy otnosheniya v Kaspiyskom regione*, Moscú, MGIMO, p. 124.



zona pueden ser mucho más baratos de extraer y transportar que los procedentes de Siberia. No obstante, la situación final dependerá de las reservas reales que existan en la zona<sup>8</sup>.

### 1.3. La región de Sajalin

Esta zona agrupa el territorio de la isla de Sajalín y las zonas cercanas continentales. En la isla de Sajalín se encuentra 6 zonas de extracción en diverso grado de desarrollo.

Sajalin-1, contiene tres yacimientos y tiene una potencialidad de 307 millones Tm de petróleo y 485 mil millones de m<sup>3</sup> de gas. La inversión global que deberá realizarse es de unos 12 mil millones de \$. El consorcio que explota este proyecto está encabezado por Exxon Neftegas Ltd (que dispone del 30% del capital y pertenece a ExxonMobil) y se encuentra acompañado por una empresa japonesa, otra india y Rosneft' (ésta última con el 20% del capital).<sup>9</sup> Su puesta en funcionamiento y explotación se ha ejecutado según los planes previstos.<sup>10</sup> De hecho, en otoño de 2005 se empezó la extracción de petróleo y, en octubre de 2005, ya se habían firmado acuerdos de venta de gas por valor de más de 3 mil millones de \$.<sup>11</sup> La producción de petróleo se encuentra más avanzada y ha alcanzado un pico de 11,2 millones de Tm en 2007. No obstante, en 2008, se prevé que se reducirá el nivel de producción hasta obtener alrededor de 8 millones de Tm, debido a la aparición de diversos problemas (técnicos y políticos).<sup>12</sup>

En Sajalín-1 el gas constituye un problema a parte. En principio el consorcio que gestiona el petróleo también explotaría el gas. Sin embargo, recientemente se han incrementado las presiones de Gazprom por introducirse en este negocio gasista y subrayar su papel de único exportador de gas de Rusia. Dentro de las presiones ejercidas, se ha puesto de manifiesto que el gas de Sajalín-1 debería ser destinado al mercado ruso y no a la exportación, situación que reduciría los ingresos de la actividad productiva.<sup>13</sup> Así pues, se ha generado un conflicto intenso entre el consorcio que gestiona Sajalín-1 y Gazprom, hasta tal extremo que mientras que no se llegue a un acuerdo entre ambas partes es previsible la paralización en la extracción de gas.<sup>14</sup>

Sajalin-2 está constituido por dos yacimientos (uno de gas y otro de petróleo), cuyas reservas se estiman en 140 millones de petróleo y 408 mil millones de m<sup>3</sup> de gas. En 1995 se creó la empresa Sajalin Energy para su explotación, cuyo accionista mayoritario era Shell, que poseía el 55% del capital. No obstante, como estos yacimientos disponían de reservas de gas, Gazprom manifestó su interés en participar en el proyecto. De hecho, en 2007 Gazprom firmó un acuerdo con Shell, por el cual la empresa rusa adquiriría el 50% más una acciones de Sajalin Energy.<sup>15</sup> Desde 1999 se está extrayendo petróleo que se vende esencialmente a Japón. A partir de 2008 se prevé que comenzará a extraerse gas, que se venderá a Japón y a Corea del

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p.131.

<sup>9</sup> *Neft' Rossii*, nº 12 (2005), p. 39.

<sup>10</sup> *Ekspert*, nº 42 (2005), p. 6.

<sup>11</sup> *Neft' Rossii*, nº 12 (2005), p. 38.

<sup>12</sup> *Vedomosti*, 7 de febrero de 2008.

<sup>13</sup> *Kommersant'-daily*, 3 de agosto de 2007.

<sup>14</sup> *Kommersant'-daily*, 27 de diciembre de 2007.

<sup>15</sup> *Ekspert*, nº 42 (2005), p. 6; *Neft' Rossii*, nº 12 (2005), p. 37; *Nezavisimaya gazeta*, 9 de octubre de 2007.





Sur.<sup>16</sup> No obstante, el principal cliente de este yacimiento es Japón, que ha contratado la mayoría de su producción durante los próximos 20-25 años.<sup>17</sup>

El resto de los tres proyectos dentro de Sajalin se encuentran en su fase de inicio. En el caso de Sajalin-3, se han iniciado las prospecciones, en las que Rosneft' colabora con la empresa china Sinopec. No obstante, Gazprom ha manifestado interés por participar en Sajalin-3, en los bloques donde existen reservas visibles de gas (bloque de Kirin con reservas equivalentes a unos 75 mil millones de m<sup>3</sup> de gas), de manera que previsiblemente se condicionará el desarrollo del proyecto en sus aspectos gasistas. Asimismo, es previsible que el principal cliente de gas sea Corea del Sur y que acabe participando en el consorcio que lleve a cabo la explotación del yacimiento gasista.<sup>18</sup>

En Sajalin-4 y Sajalin-5 se ha constatado que existen reservas de petróleo y la explotación está siendo realizada por Rosneft' (que posee el 51%) junto con BP.<sup>19</sup> Mientras tanto, la licencia de Sajalin-6 la recibió Petrosaj, empresa integrada dentro del grupo empresarial ruso Al'fa, que está realizando trabajos de prospección geológica.

Fuera de Sajalin, también se están realizando nuevas prospecciones. En particular, destacan en la región de Kamchatka. En 2003, Rosneft' recibió la licencia para iniciar las prospecciones en el este de Kamchatka y, en 2005, se le ha sumado a estas actividades la Empresa Nacional de Corea. Estas prospecciones pueden abrir nuevas expectativas de producción en Rusia.<sup>20</sup> El final de la primera fase de prospecciones acabará en 2008, pero se ha iniciado otra fase, que afecta a otros lugares de la península de Kamchatka. Las actividades petroleras las está monopolizando Rosneft', pero los yacimientos de gas pretende acapararlos Gazprom.<sup>21</sup>

#### **1.4. Siberia Oriental**

Los yacimientos en Siberia oriental se concentran en las regiones de Krasnoyarsk, Irkutsk y Yakutiya. Se trata de una de las reservas más importantes rusas sin explotar, aunque se espera que en 2010 se pueda llegar a extraer 50 mil millones de m<sup>3</sup> de gas.<sup>22</sup> El problema es que la zona tiene una ausencia absoluta de medios para transportar el gas y el petróleo, al tiempo que las distintas zonas están relativamente alejadas unas de las otras y, a su vez, de los propios potenciales destinos de venta.

La región de Krasnoyarsk contiene las segundas reservas más importantes de hidrocarburos de Rusia después de las existentes en la región de Tyumen'. Sus reservas son de 8,2 mil millones de Tm de petróleo y 23,6 billones de m<sup>3</sup> de gas. Existen dos zonas de explotación de yacimientos: Vankor y Yurubcheno-tojom.

Los yacimientos de Vankor se encuentran al norte de la región de Krasnoyarsk, cerca de la frontera del distrito regional autónomo de Taymir y se calcula que las reservas de petróleo existentes son de unos 180 millones de Tm. Rosneft' ganó la licencia para su explotación. Se

<sup>16</sup> *Vedomosti*, 24 de diciembre de 2007.

<sup>17</sup> *Neft' Rossii*, n° 12 (2005), p. 39; *Vedomosti*, 24 de diciembre de 2007.

<sup>18</sup> *Kommersant'-daily*, 13 de diciembre de 2007.

<sup>19</sup> *Kommersant'-daily*, 17 de julio de 2007.

<sup>20</sup> *Neft' Rossii*, n°12 (2005), p. 41.

<sup>21</sup> *Kommersant'-daily*, 13 de diciembre de 2007.

<sup>22</sup> *Ekspert*, n° 33 (2005), p. 119.



prevé que en 2008 se pueden extraer unas 8 millones de Tm, que se alcance el pico de producción en 12 años y que existan reservas hasta dentro de 35 años. Además existe un conjunto de yacimientos más al norte: zona de Severo-Vankor. Se estima que en esta zona hay 37,9 millones de Tm de petróleo y 28 mil millones de m<sup>3</sup> de gas. Rosneft' también pretende acceder a la explotación de este yacimiento. Cerca de éste se encuentran los yacimientos de Suzun, Tagul' y Lodochniy, que en caso de construir oleoductos, podrían aparecer economías de escala en su explotación. Sin embargo, de estos dos primeros yacimientos, Slavneft' posee la licencia de explotación y el tercero está por asignar, siendo Rosneft' uno de los grandes pretendientes.<sup>23</sup>

En el límite entre la región de Krasnoyarsk y el distrito regional autónomo de Evenkinsk se encuentra el yacimiento de Yurubcheno-Tojom. Este es el yacimiento más rico de la zona donde se estima que existen unas reservas de unos 700 mil millones de m<sup>3</sup> de gas y unos 400 millones de Tm de petróleo. Durante la etapa de prueba (2009-2015), se pretende obtener 3,5 millones de Tm al año, mientras en el periodo de plena explotación (2015-2016), se obtendría 20 millones de Tm anuales. Dada la actual situación, es previsible que tal yacimiento sea explotado por Rosneft'.<sup>24</sup>

La segunda zona rica en hidrocarburos es Siberia Oriental, que agrupa a las regiones de Irkutsk y Yakutiya. El yacimiento más conocido en la primera región es el de Kovykta (con reservas de 1,9 billones de m<sup>3</sup> de gas), mientras que en la segunda región destaca el de Chayand (con reservas de 1,2 billones de m<sup>3</sup>). El primero de estos dos yacimientos se preveía ponerlo en funcionamiento en primer lugar, aunque en la actualidad existen dudas al respecto, debido a que el inicio en su explotación se ha aplazado por dos motivos.<sup>25</sup> En primer lugar debido a los conflictos entre TNK-BP, la empresa propietaria de la concesión, y Gazprom, que tiene pretensiones de controlar los derechos sobre este yacimiento. A este respecto, a principios de 2008 se estaba llegando a un acuerdo entre ambas partes, que podría acercar el momento del inicio de la explotación de este yacimiento que, por el momento, se estima que será en 2017. El segundo motivo está relacionado con la llegada a acuerdos con el principal cliente del gas de Kovykta: China. También en este caso la situación se encuentra paralizada. Adicionalmente, a los problemas anteriores hay que añadir que, por el momento, la creación de un gasoducto que permita la venta del gas también se encuentra frenada.<sup>26</sup>

### **1.5. Zona ártica y el mar de Barents**

En los últimos 10 años, el único caso de apertura de un yacimiento de grandes dimensiones fue el Zapolyarnoe. Sin embargo, las condiciones de extracción han sido muy duras y la rentabilidad de la extracción ha caído por debajo del nivel previsto (el coste de la inversión ha sido de 16-22 mil millones de \$). Se encuentran en proceso las aperturas de nuevos yacimientos en el Ártico, en particular en las zonas de Barents y de Timano-Pechora. En estas zonas se extrajo 21 millones de Tm de petróleo en 2004 y se prevé obtener 60 millones de Tm

<sup>23</sup> Vinculados a estos dos tipos de yacimientos, se está considerando el transporte. En primer lugar, se encuentra su transporte por río hasta Dikson y, de ahí, exportarlo. Esta vía tiene problemas técnicos importantes, entre los que destaca la necesidad de construir un oleoducto de 710km, con un coste de 1,2 miles de millones de dólares. Sin embargo, la promoción de los oleoductos por el oriente siberiano cuestiona aquella opción.

<sup>24</sup> *Ekspert*, nº 13 (2005), pp. 120-123.

<sup>25</sup> *Vedomosti*, 22 de agosto de 2007.

<sup>26</sup> *Kommersant'-daily*, 1 de febrero de 2008.



en 2020. Respecto al gas, en 2004, se obtuvo 3 mil millones de m<sup>3</sup> y en 2020 se proyecta la extracción de 50 mil millones de m<sup>3</sup> anuales.

Respecto a la obtención de gas, existen 15 yacimientos, tres de éstos muy grandes, entre los que destaca el de Shtockman, nueve grandes, dos medios y uno pequeño. En la actualidad la mayor prioridad se concentra en la puesta en funcionamiento del yacimiento de Shtockman, cuyas reservas se estiman en alrededor de 3,5 billones de m<sup>3</sup> de gas (el 8% de las reservas de gas rusas reconocidas), pero con la necesidad de invertir unos 20 mil millones de \$.<sup>27</sup> Según los planes actuales, se pretende poner en funcionamiento este yacimiento en varias etapas.<sup>28</sup> Inicialmente se tratará de exportar el gas a partir de 2012 a través del Gaseoducto del Norte de Europa, aunque entre 2015-2020 se está apostando por haber creado varias plantas de licuefacción que permitan aumentar y diversificar los mercados exteriores de suministro.<sup>29</sup> Las pretensiones manifestadas apuntan a la extracción de 94 mil millones de m<sup>3</sup> de gas al año y de 23,7 mil millones de m<sup>3</sup> en la primera fase.

A principios de 2008 se ha creado la empresa que desarrollará la primera fase del proyecto de Shtockman, que ha sido fundada por Gazprom, con una propiedad del 51% de la empresa que le asegura el control de las actividades gasistas tal como ha pretendido tradicionalmente.<sup>30</sup> También participarán la compañía francesa Total (25%), que tendrá un papel muy relevante, y la noruega StatoilHydro (24%), que se incorporó finalmente al grupo empresarial. Se prevé que se extraerán 23,7 mil millones de m<sup>3</sup> de gas en 2013 y en 2014 se estima que entrará en funcionamiento la primera empresa de licuefacción de gas, con una capacidad de producción de 7,5 millones de Tm al año.<sup>31</sup>

En estas condiciones, en la primera fase, los principales clientes del gas ruso serán los países del norte de Europa, organizados a través de Alemania, puesto que se exportará a través del Gaseoducto del Norte de Europa. Sin embargo, a partir de 2015, con la puesta en funcionamiento de la planta de licuefacción, parte del gas será destinado a otros mercados, en particular al norteamericano.<sup>32</sup>

## 2. La demanda china de hidrocarburos rusos

La economía china presenta un crecimiento de gran envergadura que tiene enormes necesidades de consumo de energía para conseguir mantenerlo.<sup>33</sup> Aunque China tiene fuentes de energía destacadas (posee carbón, con unas reservas mundiales equivalentes al 12,6%), sus reservas de petróleo y gas son bastante escasas. Respecto al petróleo, el aumento en las necesidades de generación de energía eléctrica (la mitad de la demanda de petróleo se destina a este objetivo) y el crecimiento en el parque automovilístico, ha generado una presión considerable sobre la demanda de este hidrocarburo. En cuanto al gas la situación actual es distinta puesto que sus requerimientos son menores y los problemas de abastecimientos están vinculados a una planificación futura en la generación de energía, más que a irregularidades

<sup>27</sup> *Ekspert*, nº 33 (2004), p.118.

<sup>28</sup> *Regnum*, 24 de noviembre de 2004.

<sup>29</sup> Tomberg, Igor: "Shtokman: energeticheskiy dzhoker Rossii", *Mezhdunarodnaya zhizn'*, nº 12 (2006), p. 79.

<sup>30</sup> *SeverInform*, 11 de noviembre de 2005.

<sup>31</sup> *Vedomosti*, 22 de febrero de 2008.

<sup>32</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 26 de octubre de 2007.

<sup>33</sup> Bustelo, Pablo (2005): "China y la geopolítica del petróleo en Asia-Pacífico", Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, nº 38, Madrid, Real Instituto Elcano



que se puedan suscitar a corto y medio plazo. De hecho, la baja gasificación de la economía china queda patente cuando se tiene presente que el gas sólo representa el 2% del balance energético del país.<sup>34</sup>

En estas condiciones, el mayor déficit energético actual de la economía china se refiere al acceso al petróleo. Estas necesidades se cubren, en un 80% desde Oriente Medio, el sudeste asiático y el este de África. En este contexto, Beijing pretende acceder ampliamente al suministro ruso porque diversifica proveedores, reduce el coste de transporte y elimina países intermediarios de tránsito. Los intereses chinos se complementan con los directamente rusos, porque para Moscú, la consolidación de China como cliente, diversificaría sus ventas, en especial a las orientadas hacia Europa, estimularía la explotación de los yacimientos de Siberia Oriental y Lejano Oriente rusos, así como desarrollaría económicamente estas zonas del país.

### 2.1. Las ventas de petróleo

Dada las limitaciones expuestas, las relaciones entre ambos países se concentran en las transacciones con petróleo. Inicialmente la empresa petrolera rusa que exportó a China fue Yukos, que llegó a vender unas 400 mil Tm de petróleo y planeaba aumentar sus ventas hasta los 3,8 millones de Tm. Sin embargo, a raíz de los problemas de esta compañía a partir de 2003, parte del flujo de ventas a China se vieron alteradas. Debe destacarse que posteriormente Rosneft' adquirió la mayor parte de los activos de Yukos y relevó a esa compañía en las exportaciones a China. De hecho, en 2005, la compañía china CNPC firmó un contrato de abastecimiento de petróleo con Rosneft' que suponía la compra de 48,4 millones de Tm de petróleo hasta el año 2010. El contrato suponía el abastecimiento de 4 millones de Tm de petróleo en 2005 y 8,88 millones de Tm el resto de los años. Esta cantidad significa el 5% del conjunto de ventas rusas hacia el exterior y cubren el 10% de las necesidades de petróleo de China.<sup>35</sup> En el futuro Rusia podría aumentar sus ventas a China hasta conseguir vender 30 millones de Tm en 2010.

Otro factor importante que ha determinado el precio actual del petróleo de venta a China han sido las circunstancias políticas internas rusas de reordenación del sector petrolero. Se trata de que el contrato de abastecimiento de petróleo de Rosneft' con CNPC hasta 2010 se firmó en 2004, cuando la compañía rusa pretendía comprar Yuganskneftegaz. Por este motivo, Rosneft' aceptó un adelanto en el pago del petróleo por valor de 6 mil millones de \$ (sobre un 40% del valor total, cosa que no se hace en el mercado del petróleo) y se fijó un precio en relación con el que existía en ese momento, que era de unos 40\$ barril. Así pues, se establecía una especie de contrato de futuros entre ambas empresas, que ha resultado muy beneficioso para Beijing. Pero en la actualidad, como las condiciones económicas han cambiado sustancialmente, Rosneft' está amenazando a China con revocar el contrato de abastecimiento en caso de no actualizar los precios.<sup>36</sup>

En estas condiciones, a corto plazo, se están acrecentando las tensiones entre las partes sobre el precio del petróleo en el contrato vigente. De hecho, a finales de 2007, Rosneft' avisó a las autoridades chinas de la ruptura en el contrato y del corte en el suministro si no se revisaban las condiciones de los precios, situación que ha conducido al cambio en algunas de

<sup>34</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 16 de septiembre de 2003.

<sup>35</sup> *Rossiyskaya gazeta*, 17 de agosto de 2007.

<sup>36</sup> *Kommersant'-daily*, 21 de septiembre de 2007.



las condiciones del contrato, en especial, en el precio. Además, a partir de 2010, China padecerá una subida sustancial en los precios del petróleo procedente de Rusia, hasta alcanzar los niveles internacionales. A partir de ese momento se suscita la posibilidad de que Beijing pueda reorientar sus compras desde Rusia, por el aumento de precio, por el comportamiento imprevisible de Rosneft' y por el acceso a este hidrocarburo en Asia central. Sin embargo, sería probable que tales factores no alteren la tendencia creciente a la compra de petróleo en Rusia, debido a que este país presenta mejores condiciones y menores riesgos en el transporte de petróleo, que se pueden mejorar más aún con la construcción de nuevos oleoductos.<sup>37</sup>

Uno de los problemas que condicionaron la exportación de petróleo ruso a China es el medio de transporte utilizado. Estas ventas se realizan por ferrocarril, de manera que se limita el volumen de exportaciones, al tiempo que condicionan su precio, debido a que este medio de transporte es más caro que los oleoductos.<sup>38</sup> Por añadidura, a finales de 2007, las tarifas ferroviarias para el transporte de petróleo han sido subidas, justificado en las inversiones realizadas en el tramo desde Rusia a China (Karymskaya-Zabaykal'sk) para cumplir los acuerdos de suministros de Rosneft'. De hecho, en 2008, este aumento en costes se ha trasladado al precio del petróleo vendido a China.<sup>39</sup>

Para resolver los problemas del transporte en tren se han diseñado varios trayectos de oleoductos. En primer lugar destaca el del Este. Hasta 2004, se discutieron varios proyectos para exportar el petróleo de los alrededores del lago Baikal. Una propuesta defendida por Yukos era construir el proyecto Angarsk-Skovorodino por el sur del Baikal y de ahí hasta China (Dajin) en su primer ramal y hasta el Pacífico en su segundo ramal. Sin embargo, a partir de 2004, se rechazó tal proyecto y se cambió por otro que iría por el norte del Lago Baikal hasta el Pacífico y, posteriormente, se construiría un ramal desde Skovorodino hasta la frontera con China, con destino a Dajin. Este último diseño, que es el que se está construyendo, amplía el abanico de clientes de Rusia, en detrimento del oleoducto destinado a China únicamente, que limitaría la capacidad estratégica rusa (venta a Japón, Corea del Sur y otros).

La construcción de este oleoducto discurre según la programación prevista, siendo su ramal principal el que llega hasta el océano Pacífico. Transneft' y la compañía china CNPC firmaron un protocolo para la construcción del tramo desde Skovorodino hasta la frontera de China. No obstante, el acuerdo concreto se ha ido posponiendo y, de hecho, en la visita que realizó Ben Jiabao, el primer ministro chino, a Moscú en noviembre de 2007, no consiguió desbloquear el problema.<sup>40</sup> La cuestión de fondo radica en el enfoque distinto que tiene la parte rusa y china sobre el suministro de petróleo, en particular respecto al precio y el volumen de suministro. Moscú exige que el acuerdo sobre la construcción del oleoducto debe ser intergubernamental y no un acuerdo a largo plazo entre empresas, visión ésta última que es la defendida por los chinos.<sup>41</sup> Asimismo, otra de las discrepancias es el propio precio del petróleo que los chinos lo compran a precios relativamente bajos. Los rusos pretenden cambiar la situación y aspiran a que Beijing pague precios similares a los europeos.

<sup>37</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 16 de noviembre de 2007.

<sup>38</sup> En la actualidad las exportaciones rusas de petróleo a China vía ferrocarril ascienden a 10 millones de Tm, el acuerdo de marzo supone una expansión hasta los 15 millones, pero los chinos aspiran a llegar a importar por esta vía 30 millones de Tm. Véanse *Kommersant'-daily*, 27 de marzo de 2007; *Rossiyskaya gazeta*, 16 de junio de 2007.

<sup>39</sup> *Rossiyskaya gazeta*, 29 de octubre de 2007; *Kommersant'-daily*, 6 de noviembre de 2007; *Vedomosti*, 6 de noviembre de 2007; *Nezavisimaya gazeta*, 14 de noviembre de 2007.

<sup>40</sup> *Kommersant'-daily*, 7 de noviembre de 2007.

<sup>41</sup> *Kommersant'-daily*, 6 de noviembre de 2007.



Dado los elevados costes de transporte de petróleo vía ferrocarril y debido a que los proyectos de oleoductos con destino a China se construyen con lentitud se está examinando el uso de vías indirectas de exportación. En este sentido, a finales de 2007, se ha llegado a un acuerdo entre Rusia y Kazajistán para utilizar los oleoductos de este último país como red de tránsito hasta China. En concreto, se trata de la utilización del oleoducto Atas-Alashan'kou. Este proyecto se diseñó en 1997, pero los trabajos sólo comenzaron en 2004 y se concluyeron en 2006 (la explotación comenzó a mediados de ese año con un transporte de 2,2 millones de Tm de petróleo). Este proyecto fue realizado entre la empresa KazMunayGaz de Kazajistán y la CNPC china, con el objetivo chino de diversificar sus fuentes de suministro. No obstante, este oleoducto permitirá enlazar con las redes de transporte de hidrocarburos rusos de Siberia, de manera que aumentará la seguridad energética de China.<sup>42</sup> A raíz de la finalización del oleoducto, Rosneft' ha comenzado a vender petróleo utilizando la nueva ruta en sustitución de los ferrocarriles tal como había hecho hasta el momento y espera llegar a exportar a China por esta vía 5 millones de Tm al año.<sup>43</sup>

## 2.2. Ventas de gas

Una de las prioridades tanto de Rusia como de China es aumentar sustancialmente los intercambios de gas. Por el momento tal pretensión ha quedado en una manifestación de buena voluntad y, de hecho, en la actualidad, Rusia no exporta gas a China y las negociaciones se encuentran en un punto muerto. Uno de los problemas centrales es el precio de combustible azul. Para determinar el precio, China utiliza como referencia principal el valor del carbón, recurso del que dispone en abundancia. Beijing estima que el coste de carbón está en unos 40\$ y, por este motivo, oferta pagar a Gazprom 30-35\$ por mil m<sup>3</sup> de gas. Un segundo punto de referencia para determinar el precio por China es el pagado a Turkmenistán, que asciende a 90\$ por mil m<sup>3</sup> de gas.<sup>44</sup> Mientras tanto, Moscú argumenta que para poner en explotación el yacimiento de Kovykta tendría unos costes de 75-125\$ por mil m<sup>3</sup> de gas. Por añadidura, Gazprom toma como referencia para aplicar a China los precios pagados por los europeos, es decir, alrededor de unos 267\$. Así pues, la brecha entre ambas posturas es insalvable. Por añadidura, como el grado de gasificación de China es muy bajo en la actualidad, su demanda tiene significado a largo plazo, circunstancia que le ofrece un margen para esperar que sus interlocutores rusos reduzcan sus exigencias. Por su parte, Moscú, con las demandas actuales de gas, tampoco presenta constricciones inmediatas que le obliguen a rebajar sus exigencias de precio.

Aunque tales posiciones tiene sentido a largo plazo, ambas partes son conscientes de que una vez adoptadas los acuerdos pertinentes, se requerirá la construcción de la infraestructura de explotación de los yacimientos y de transporte del gas, de manera que la compra-venta sólo puede ser también en el medio-largo plazo. Esta limitación se encuentra de trasfondo en el acercamiento reciente que ha tenido lugar entre ambas partes.<sup>45</sup>

Respecto a la apertura del yacimiento de Kovykta, se encuentra absolutamente paralizado y requiere la construcción de toda la infraestructura para su explotación y el transporte del gas. En cuanto al área de Sajalín, las zonas 1 y 3 presentan expectativas potenciales para abastecer a China. Respecto a Sajalín-1, en octubre de 2006, ExxonMobil llegó a un

<sup>42</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 20 de diciembre de 2005.

<sup>43</sup> *Vedomosti*, 15 de enero de 2007; *Nezavisimaya gazeta*, 27 de noviembre de 2007.

<sup>44</sup> *Kommersant'-daily*, 6 de diciembre de 2007.

<sup>45</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 19 de noviembre de 2007.



preacuerdo de venta de 8 mil millones m<sup>3</sup> de gas a China. Sin embargo, recientemente, ExxonMobil ha vendido un paquete de control de Sajalín-1 a Gazprom y esta compañía ha decidido destinar la producción de Sajalín-1 al mercado ruso, contrariando a Beijing.<sup>46</sup> En cuanto a Sajalín-3, el destino de su producción se prevé que podría ser China. El transporte se haría a través del gasoducto Komsomol'sk-na-Amure-Jabarovsk, que posee un ramal que llega hasta Sajalín. El problema de este gasoducto es que se encuentra en muy mal estado y Gazprom asumiría la responsabilidad de repararlo y ponerlo en funcionamiento, consiguiendo que transporte gas a Vladivostok en 2010. En estas condiciones, se espera que en 2010-12 se pueda vender gas desde Sajalín-3.<sup>47</sup>

La tercera fuente de abastecimiento de gas para China procede de la zona de Yamal. Sin embargo, también esta fuente de energía se encuentra en entredicho puesto que para exportar se necesitaría construir el gasoducto "Altay", en el que participa China (CNPC), pero en el que Gazprom apuesta por dilatar el periodo de construcción.<sup>48</sup> Respecto a esta última área de producción de gas existe el problema que Europa puede competir con China por adquirirlo.<sup>49</sup>

En marzo de 2006, se estableció un marco de referencia entre Rusia y China para el aprovisionamiento de hidrocarburos a éste último. Se estimó que en 2020 las necesidades chinas serían de unos 68 mil millones de m<sup>3</sup> de gas, aunque a finales de 2007 se ha estimado que tal demanda podría ascender a 80 mil millones de m<sup>3</sup> de gas.<sup>50</sup> En estas condiciones, aunque China puede constituirse en un competidor destacado por la captación de gas, parece más previsible que sus rivales más importantes sean Japón o Corea del Sur y, en mucho menor grado la Unión Europea.

### **3. Rusia y la creación de un cártel gasista**

La propuesta de creación de un cártel gasista fue realizada a finales de enero de 2007 cuando el presidente del Consejo de Seguridad de Rusia, Igor' Ivanov visitó Irán y se entrevistó con los dos máximos líderes del país, el ayatolá Alí Jamenei y el presidente del país Mahmud Admadineyad. La propuesta fue promovida por la parte iraní, en la primera reunión de importancia entre ambos países después de que se aprobase la resolución 1737 de la ONU en la que se establecían sanciones contra Irán por el desarrollo de su programa nuclear. La resolución gozó del apoyo de Rusia, cuando en el texto original se introdujeron serias modificaciones, de manera que las restricciones se orientaban exclusivamente a impedir que Irán pudiese desarrollar programas militares nucleares y balísticos. Tales modificaciones salvaguardaban intereses esenciales de Moscú en Irán, tal como se puso de manifiesto posteriormente. Concretamente, EE.UU. trató que Rusia no completara la venta de complejos antiaéreos Tor-M1 a Irán, pero Moscú subrayó que tales sistemas tenían un carácter defensivo

<sup>46</sup> Esta decisión de destinar el gas al mercado interno ha contado con la oposición de Rosneft', que también estaba implicada en las ventas de gas a China. El motivo se fundamenta en que el precio interior es prácticamente la mitad del ofrecido por China. *Rossiyskaya gazeta*, 20 de junio de 2007; *Vedomosti*, 3 agosto de 2007; *Rossiyskaya gazeta*, 29 de septiembre de 2007.

<sup>47</sup> *Kommersant'-daily*, 14 de junio de 2006.

<sup>48</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 24 de octubre de 2006; *Nezavisimaya gazeta*, 4 de julio de 2007.

<sup>49</sup> La UE estima que pasará de utilizar 250.000 millones de m<sup>3</sup> de gas en 2006 a 600.000 millones de m<sup>3</sup> de gas en 2030. Aunque existe una competencia relativamente inmediata entre Europa y China por acaparar del gas de Yamal, dadas las expectativas de consumo europeo, en el futuro pueden aparecer tensiones también por el gas siberiano. Véase *Moskovskiy Komsomolets*, 12 de junio de 2006, p. 5.

<sup>50</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 2 de noviembre de 2006; *Rossiyskaya gazeta*, 29 de septiembre de 2007; *Vedomosti*, 8 de noviembre de 2007.



y no eran susceptibles de portar cargas nucleares. Asimismo, la central nuclear de Busher, que está construyendo Rusia, quedaba excluida de las sanciones de la resolución. Adicionalmente, las conductas hostiles de Washington se fueron acentuando desde principios de 2007. Entre éstas han destacado que Bush acusó directamente a Irán de apoyar la desestabilización en Irak, la detención de 6 personas pertenecientes al consulado iraní en Irak, la comunicación al ejército norteamericano de dar carta blanca a la captura y abatimiento de agentes iraníes o el envío a la zona del segundo portaaviones, que se uniría al que ya se encontraba en la zona. Es decir, se iban reuniendo las condiciones para llegar a un enfrentamiento armado entre ambas partes.

En esta delicada situación, Teherán trató de evaluar cuáles eran sus apoyos. Para facilitar la situación, el ayatolá Jamenei ofreció a Ivanov estrechar las relaciones en el ámbito del gas, con la posibilidad de crear el núcleo de una OPEP gasista. Esta consistió en una propuesta inesperada, pero muy sugerente para Rusia, que afectaba al centro de sus intereses económicos y de proyección hacia el exterior. La trascendencia energética de esta propuesta quedaba patente cuando se constata que entre Rusia e Irán disponen del 42% de las reservas mundiales de gas.<sup>51</sup>

### **3.1. La posición formal de Rusia**

La primera vez que salió a la luz tal propuesta fue en 2001 a través del embajador iraní en Rusia, Mahdi Safari, que se plasmó en la constitución ese mismo año en Teherán del Foro de Países Exportadores de Gas. La idea era construir a partir de Rusia e Irán el núcleo inicial de una OPEP gasista, a la cual se le podrían adherir otros miembros.<sup>52</sup> Posteriormente, la idea de crear un cártel gasista ha salido a la luz periódicamente. Por ejemplo, en 2002, en una reunión entre Putin y el presidente de Turkmenistán, Saparmurat Niyazov, surgió la idea de crear una alianza gasista entre los países del Centro de Asia y Rusia, pero el dirigente del país centroasiático la rechazó.<sup>53</sup> Cabe destacar dos momentos en 2006 cuando la posibilidad de crear tal organización levantó ciertas suspicacias. En primer lugar, en verano, cuando Rusia firmó unos protocolos de colaboración energética con Argelia y, en segundo lugar, en noviembre, cuando el periódico *The Financial Times* se hizo eco de un informe de expertos de la OTAN, que indicaba la posibilidad de que Rusia, Irán, Libia, Qatar, Argelia y países del Centro de Asia llegaran a un acuerdo sobre ventas de gas.<sup>54</sup>

Sin embargo, tal propuesta ha sido rechazada sistemáticamente por Moscú, que alega que no le resulta ni económica, ni políticamente ventajosa. La situación actual vierte serias dudas acerca del interés de Rusia por la constitución de un cártel gasista. En términos técnicos, Rusia abastece de gas a Europa a través de gasoductos, situación que le resta flexibilidad en la oferta. En estas condiciones, las ventas se realizan según contratos a largo plazo. De hecho, Gazprom sólo extrae gas para cubrir las necesidades puestas de manifiesto en contratos previamente existentes.<sup>55</sup> En este sentido, Gazprom ha cerrado contratos a largo plazo, entre 15-25 años, con Francia, Alemania, Italia y Austria que, por añadidura, están sujetos al

<sup>51</sup> *Kommersant'-daily*, 29 de enero de 2007; *Nezavisimaya gazeta*, 30 de enero de 2007; *Rossiiskaya gazeta*, 30 de enero de 2007.

<sup>52</sup> *Kommersant'-daily*, 30 de enero de 2007.

<sup>53</sup> *Rossiiskaya gazeta*, 16 de febrero de 2007; *Kommersant'-daily*, 3 de marzo de 2007.

<sup>54</sup> *Financial Times*, 14 de noviembre de 2006.

<sup>55</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 5 de marzo de 2007.





arbitraje internacional.<sup>56</sup> En términos políticos, la creación de un cártel de estas características puede generar una reacción por parte de los clientes, que genere problemas de confianza, así como la adopción de medidas de reacción política y económica de gran envergadura. Adicionalmente, si Rusia entrase a formar parte de un cártel perdería parte de su capacidad de actuación para llevar una política autónoma de precios y de abastecimiento a los países considerados como amigos, limitación que no es bien acogida por el Kremlin. La combinación de estos factores cuestiona el interés de Rusia por la constitución de un cártel formal gasista.

El rechazo de Rusia de tal idea ha sido subrayado recientemente, tanto por Jristenko, ministro de energía ruso, en su viaje de mediados de enero de 2007 a Argelia, como por Medvedev, presidente de Gazprom y nuevo presidente ruso, quién explícitamente rechazó que se fuese a constituir un cártel gasista utilizando como núcleo a Rusia y Argelia.<sup>57</sup> A esta negativa se ha de añadir que Argelia ha rechazado, al menos formalmente, la idea de crear un cártel de manera repetida y utilizando varios medios,<sup>58</sup> situación que se ha acentuado recientemente cuando este país norteafricano ha presentado un alejamiento, cuando no fricciones con Rusia.<sup>59</sup> Además, la apuesta por la constitución de un cártel gasista encabezado por Argelia, puede cuestionar parte de los proyectos y ayudas que puede recibir este país de la UE, dimensión que oscurece el dinamismo de este país norteafricano por tal asociación.<sup>60</sup> La participación de Irán en un cártel gasista es poco relevante puesto que, aunque cuenta con grandes reservas, su producción real es modesta y es menor aún con capacidad exportadora. De hecho, Irán está importando gas de Turkmenistán.<sup>61</sup> En el caso de Qatar, aunque existe una aproximación entre Moscú y Doha, aún existen desconfianzas entre ambos países por las fricciones surgidas en 2004, que condujeron prácticamente a una paralización en las relaciones diplomáticas, al tiempo que EE.UU. posee una influencia nada desdeñable sobre este país árabe.<sup>62</sup> Por su parte, no está clara la conducta activa de Indonesia y Malasia respecto a la creación de un cártel gasista. Es decir, que surgen serias dudas acerca de cómo se puede constituir un núcleo relevante de países que promuevan realmente la aparición de un cártel gasista.<sup>63</sup>

### 3.2. Los intereses reales de Rusia

Tal como se ha apuntado, aunque inicialmente la propuesta sobre la creación de un cártel gasista se realizó hace algunos años y se rechazó, en la actualidad la situación es distinta y la percepción rusa ha presentado síntomas de haberse alterado. Esta consideración se sustenta en que la creación de una OPEP gasista ha de observarse no sólo como el resultado definitivo de la constitución de una organización, sino como una sucesión de fases que puede conducir a la

<sup>56</sup> Stern, Jonathan: "Gas-OPEC: A Distraction from Important Issues of Russian Gas Supply to Europe", *Oxford Energy Comment* (February 2007).

<sup>57</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 30 de enero de 2007.

<sup>58</sup> *Expansión*, 2 de marzo de 2007.

<sup>59</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 20 de febrero de 2008.

<sup>60</sup> Sánchez, Antonio (2006): "Relaciones político-económicas entre Rusia y los países del norte de África", Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano, nº 22, Madrid, Real Instituto Elcano.

<sup>61</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 1 de febrero de 2007.

<sup>62</sup> Sánchez, "Relaciones económico-políticas entre Rusia y los países de la península arábiga", *op. cit.*

<sup>63</sup> Aunque un informe reciente elaborado por la consultora Price Waterhouse Coopers apunta hacia la constitución de un cártel gasista entre Rusia, Qatar, Argelia, Malasia e Indonesia, argumentando su control sobre la producción mundial de gas, una parte del argumento se sustenta en la extensión de las ventas de gas licuado, elemento que no se da en la actualidad. Véase *Nezavisimaya gazeta*, 5 de marzo de 2007.



aparición de un cártel en el futuro. Esta última consideración pone de manifiesto la relevancia sobre las etapas intermedias (en primer lugar, el establecimiento de relaciones regulares formales entre compañías y, en segundo lugar, la creación de un cártel *de facto*, pero no *de iure*), en las que Moscú puede presentar en la actualidad un mayor interés que por el propio resultado en sí mismo (la fase final de constitución de un cártel gasista *de iure*).

En términos políticos, en un contexto de creciente agresividad norteamericana y de animadversión de la UE hacia Rusia, estimular-permitir un acercamiento entre empresas gasistas pertenecientes a los principales países productores de gas puede resultar muy positivo para Moscú. De hecho, las declaraciones de Putin respecto al interés que puede tener la creación de una organización gasista internacional pueden interpretarse como una respuesta a EE.UU. y a la UE, así como una puesta de manifiesto de su interés por aumentar su proyección en Oriente Medio. De hecho, si se incluye a Irán, siguiendo las repetidas propuesta de Teherán, tal proto-organización gasista permitiría a Moscú mejorar sus relaciones políticas con Teherán, al tiempo que le podría permitir acceder a los yacimientos gasista iraníes. En contrapartida, Moscú debería de transformarse en un muro de contención contra las exigencias norteamericanas y europeas respecto a Irán, aunque dentro de los márgenes de no desarrollo de programas militares nucleares, contra los que Moscú se ha manifestado. Así pues, Moscú se transformaría en un agente esencial en la generación de estabilidad en la zona y, por consiguiente, acrecentaría su influencia en Oriente Medio. Además, las declaraciones de Putin adquieren una renovada visión política en la medida en que se ubican inmediatamente antes de su histórica visita a la península arábiga.<sup>64</sup> Tales declaraciones podrían tener el objetivo de desarrollar un acercamiento a Qatar, país con el que las relaciones se encontraban muy enrarecidas a partir de 2004, así como de mostrar a Arabia Saudí que Rusia dispone de una fuerza internacional considerable, similar a la de EE.UU.

El impulso de las primeras fases aludidas también puede resultar útil para mejorar las expectativas de relaciones de Rusia con la UE. En este ámbito dos problemas son relevantes: a corto plazo, la firma del acuerdo de colaboración entre Rusia y la UE. y, a largo plazo, la posibilidad de que se desarrolle la estrategia europea de establecer un demandante único de gas para toda la UE.

Respecto al corto plazo, las tensiones entre la UE y Rusia han aumentado progresivamente, vinculado a los intereses contrapuestos que existen entre ambos socios respecto a asumir la Carta Energética y el Protocolo de Tránsito. A raíz de esta divergencia las tensiones han emergido en forma del veto establecido por Polonia, los desplantes diplomáticos acaecidos en la cumbre informal entre Rusia y la UE en Finlandia, a finales de octubre de 2006, las discusiones a raíz del corte de suministro de petróleo por Bielorrusia o la velada acusación por algunos medios europeos de la implicación del Kremlin en las muertes de la periodista Politkovskaya y el ex — agente del KGB Litvidenko. La respuesta del Kremlin en forma de un viraje más abierto hacia la constitución de una asociación gasista puede debilitar las presiones de la UE para incluir a Rusia en sus proyectos energéticos. En particular, el acercamiento de posiciones entre Rusia, Irán, Argelia y Qatar, aún siendo informales, puede dejar a Europa en una posición de debilidad.

A largo plazo, la posibilidad de construcción de una red bien conectada de gasoductos en Europa y la creación de ese monopsonio europeo, tal como apuntan algunas propuestas de la política energética europea, cuestionaría la posición de Moscú respecto a sus clientes europeos. En este contexto, la formación de tales iniciativas europeas podría estimular al

---

<sup>64</sup> *Kommersant'-daily*, 13 de febrero de 2007.



Kremlin a fomentar la aparición de un cártel gasista como organización formal, es decir a pasar a etapas posteriores en la creación de un auténtico cártel gasistas. La efectividad de tal propuesta permitiría la existencia de un oligopolio de productores que se equiparase al monopsonio europeo de demandantes, al tiempo que contribuiría a cambiar la formación de los precios del gas, que se desvincularía de los del petróleo y adquirirían lógica propia.

También a largo plazo, debe tenerse presente que se extenderá la comercialización del gas licuado.<sup>65</sup> Mientras que en 2005 suponía el 26,2% del conjunto del gas exportado, en 2010 se prevé que alcance el 28%, mientras que en 2020 se estima que será de un 38%, alcanzando en 2030 la mitad de gas comercializado internacionalmente. La creciente presencia del gas natural licuado elimina el fraccionamiento de los mercados gasistas y puede generar un precio unificado del gas e independiente del del petróleo. En estas condiciones, sí podría crearse un cártel gasistas con repercusiones mundiales. A este respecto, no deben perderse de vista los planes de Gazprom aprobados en el primer trimestre de 2008, en los que se contempla la posibilidad de desarrollar una amplia inversión en plantas de licuefacción de gas, que podría colocar las ventas rusas de gas licuado a un nivel equivalente al de Qatar el año pasado dentro de 10-15 años.<sup>66</sup> Así pues, el marco futuro del mercado del gas puede cambiar sustancialmente y que existan las condiciones para constituir un cártel gasista.

En las actuales condiciones, la respuesta previsible de Moscú es la de llevar hacia adelante un acercamiento paulatino a algunos de sus aliados gasistas, pero tratando de no levantar excesivas suspicacias internacionales. En este sentido, se podrían establecer acuerdos de colaboración en el ámbito del gas, que se vayan extendiendo, con Irán y Argelia. Junto a éstos países no parece que resulte difícil incorporar a Kazajstán o Turkmenistán<sup>67</sup> que, por añadidura, aumentaría el poder de negociación de Rusia frente a China.<sup>68</sup> Asimismo Rusia también podría establecer relaciones especiales con Arabia Saudí, Libia o Qatar.

A esta discusión sobre la creación de un cártel gasista se han añadido las declaraciones de Hugo Chávez. En concreto, el presidente venezolano ha defendido la constitución de una asociación de países exportadores de gas en Sudamérica. Esta integraría a la propia Venezuela y Bolivia, pero también a Argentina y Brasil como consumidores privilegiados. Aunque tal discusión puede tener ciertas implicaciones sobre la creación de un cártel mundial gasista, su enfoque tiene una trascendencia diferente. Por razones técnicas, agruparía a países relacionados con el gas, es decir tanto a productores, como a consumidores y, por tanto, la concepción de tal asociación tendría un carácter distinto de la de un cártel. Además, Trinidad y Tobago, uno de los principales productores de gas del Sur de América, parece que no se sumaría al proyecto. Así pues, los países productores de gas incorporados a esta asociación son relativamente modestos y su capacidad de influir no va más allá del ámbito regional. Por razones económicas, tal propuesta se encuentra vinculada a la construcción de un gasoducto entre Venezuela y Brasil, habiéndose firmado un acuerdo a tal respecto entre ambos países el 20 de enero de 2007. Adicionalmente, esta organización se encontraría adherida a la propuesta de construcción de otro gasoducto desde Venezuela, pasando por Bolivia hasta llegar a Argentina, proyecto que constituyó un elemento central de la reunión que tuvo lugar el 10 de marzo de 2007 entre los líderes de los tres países mencionados. En términos políticos, parece

<sup>65</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 14 de febrero de 2007.

<sup>66</sup> *Kommersant'-daily*, 26 de marzo de 2008.

<sup>67</sup> Respecto a Turkmenistán, debe señalarse que vende unos 5 mil millones de m<sup>3</sup> de gas a Irán, mientras que el resto es acaparado por Rusia. *Kommersant'-daily*, 30 de enero de 2007. En estas condiciones, de facto ya existe una coordinación de precios de gas entre ambos países. *Nezavisimaya gazeta*, 1 de febrero de 2007.

<sup>68</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 30 de enero de 2007.



que tal asociación gasista se ajusta más a una maniobra política del presidente Chávez para bloquear iniciativas norteamericanas en el sur de América.<sup>69</sup>

En este contexto de toma de posiciones de varios países respecto a la constitución de un cártel gasista, a principios de abril de 2007 tuvo lugar una reunión en Doha de parte de los países exportadores-productores de gas más importantes. A pesar de los movimientos políticos realizados previamente, no hubo una discusión sobre la creación de un cártel gasista. El único resultado relevante fue la constitución de un grupo de trabajo que debería realizar un informe sobre la situación y precios del mercado del gas. Debe destacarse que la próxima reunión sería en 2008 en Moscú, elemento que le concede a Rusia un papel estratégico para estimular controversias gasistas hasta la fecha de tal reunión.<sup>70</sup>

## Conclusión

Rusia constituye un importante exportador de petróleo, pero la existencia de un conjunto muy numeroso de países exportadores de este hidrocarburo, junto con la flexibilidad existente en las formas de venta de petróleo, le resta capacidad de presionar sobre los mercados y limita sus posibilidades de obtener ingresos. Sin embargo, sus grandes reservas de gas y la concentración geográfica de este hidrocarburo, le conceden en este ámbito una mayor relevancia y le permiten construir a partir de este recurso un mecanismo de incidencia en política exterior nada desdeñable.

No obstante, las tres dimensiones explicadas en este trabajo condicionan este punto de vista. En primer lugar, aunque en principio China se plantea como un competidor por los recursos gasistas rusos en detrimento de Europa, los yacimientos rusos para abastecimiento a ambas regiones son distintos, de manera que un enfrentamiento por acaparar este hidrocarburo resulta más bien discutible. Esta misma consideración no se puede realizar de la misma manera cuando se toma como referencia a Corea del Sur, Japón o incluso, en cierta medida EE.UU., puesto que China sí se presenta como un competidor por los recursos del Este de Rusia.

En cuanto a las fuentes de extracción de hidrocarburos, Rusia sigue fundamentando sus exportaciones en yacimientos antiguos que se encuentran en el inicio de su decadencia. Aunque se está tratando de poner en funcionamiento nuevos yacimientos, los obstáculos técnicos aparecen continuamente. Así pues, aunque en breve se pretende obtener gas del yacimiento de Shtockman, el surgimiento de problemas podría suponer límites al abastecimiento gasista de Europa.

Respecto a la discusión sobre la construcción de un cártel gasista, aunque en la actualidad no es posible su aparición, no debe despreciarse la idea de su futura constitución. A este respecto, un elemento esencial radica en el incremento en la producción de gas licuado. Si Rusia aumenta sustancialmente su producción de gas licuado, este factor puede tener dos tipos de repercusiones. En primer lugar, que el precio del gas pase a desvincularse del del petróleo y en segundo lugar, la posibilidad de diversificar sus clientes. Por supuesto ambas dimensiones aumentarían la seguridad energética rusa e incrementaría el papel del gas como instrumento de política exterior. En este supuesto, en el caso de la UE, a partir de mediados de

<sup>69</sup> *Kommersant'-daily*, 3 de marzo de 2007.

<sup>70</sup> Sánchez Andrés, A.: "Luces y sombra de un cártel gasista", *Expansión*, 14 de abril de 2007, p. 49.



la próxima década podría ver cuestionado su abastecimiento de gas ruso, tanto en términos de volumen, como en asequibilidad en los precios.





## ¿ESTADO DE DERECHO O “DEMOCRACIA SOBERANA”? UNA APROXIMACIÓN AL PROYECTO POLÍTICO DE DMITRI MEDVEDEV

Javier Morales<sup>1</sup>

*UNISCI, Universidad Complutense de Madrid*

### Resumen:

Desde la designación de Dmitri Medvedev por Vladimir Putin como su candidato para sucederle en la presidencia de Rusia, ratificada después por el triunfo electoral de Medvedev y su investidura el pasado 7 de mayo, se han publicado numerosos análisis que han tratado de pronosticar cuál va a la actuación del nuevo presidente, y en qué se va a diferenciar de la de su mentor y antecesor en el cargo. Han causado gran impacto las declaraciones de Medvedev durante la campaña electoral, que algunos han interpretado como muestra de un “talante” más aperturista y favorable a la democracia que el de Putin. Pero un examen de esas mismas declaraciones situándolas en el contexto de la trayectoria anterior de Medvedev nos obliga a moderar ese optimismo.

**Palabras clave:** Rusia; Medvedev; Putin; política interior; política exterior.

**Title in English:** “Rule-of-Law State or ‘Sovereign Democracy’? An Approach to Dmitry Medvedev’s Political Project”

### Abstract:

*Since Dmitry Medvedev’s designation by Vladimir Putin as his candidate to replace him as Russian president, which was confirmed by Medvedev’s electoral victory and his inauguration on 7 May, many analyses have tried to predict the behaviour of the new president, and the differences in comparison to his mentor and predecessor. Medvedev’s statements during the electoral campaign have had a great impact, and many have interpreted them as an evidence of a more open and democratic attitude than Putin’s. But after examining the same statements in the context of Medvedev’s previous experience, we have to moderate that optimism.*

**Keywords:** Russia; Medvedev; Putin; domestic politics; foreign policy.

Copyright © UNISCI, 2008.

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

---

<sup>1</sup> Javier Morales Hernández es investigador de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de investigación son la seguridad internacional y la política exterior y de seguridad de Rusia, tema sobre el que está finalizando su tesis doctoral.

*Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* [javier.morales@cps.ucm.es](mailto:javier.morales@cps.ucm.es).



## **Introducción**

Desde la designación de Dmitri Medvedev por Vladimir Putin como su candidato para sucederle en la presidencia de Rusia, ratificada después por el triunfo electoral de Medvedev y su investidura el pasado 7 de mayo, se han publicado numerosos análisis que han tratado de pronosticar cuál va a la actuación del nuevo presidente, y en qué se va a diferenciar de la de su mentor y antecesor en el cargo.

Este interés por la personalidad de Medvedev reproduce lo sucedido al comienzo del mandato de Putin<sup>2</sup>, y se explica por las características propias del reparto de poderes en Rusia. Aunque formalmente se trate de un sistema semipresidencialista, el presidente dirige la política exterior y de seguridad y controla los organismos responsables de la misma —los llamados “ministerios de fuerza”—, los cuales no están bajo la autoridad del primer ministro. Éste, por su parte, es nombrado por el presidente y solamente necesita la ratificación de la Duma, en la que actualmente el “partido del poder” Rusia Unida cuenta con abrumadora mayoría<sup>3</sup>.

Sin embargo, el trabajo de los analistas se ha encontrado con dos dificultades nada desdeñables. En primer lugar, Medvedev —siguiendo el ejemplo de Putin en 2000 y 2004— se ha negado a intervenir en la campaña electoral y a debatir con los demás candidatos, limitándose a participar en sus actos oficiales como primer viceprimer ministro. En segundo lugar, el nuevo presidente no pertenece a ningún partido, ni siquiera al que le apoya, Rusia Unida; por lo que un estudio de los programas de esta formación política debe compararse con las ideas que ha expresado el propio Medvedev, antes de extraer conclusiones.

Por esta razón, han causado gran impacto las declaraciones del ahora presidente durante la campaña electoral —especialmente, el discurso que pronunció en Kranoyarsk el 15 de febrero—, que algunos han interpretado como muestra de un “talante” más aperturista y favorable a la democracia que el de Putin. Pero un examen de esas mismas declaraciones situándolas en el contexto de la trayectoria anterior de Medvedev nos obliga a moderar ese optimismo, como explicaremos en este artículo.

## **1. ¿Quién es Dmitri Medvedev?**

### **1.1. Los años de Leningrado / San Petersburgo**

La trayectoria profesional de Medvedev comienza a los veinticinco años, en 1990, tras defender su tesis doctoral en la Facultad de Derecho de la Universidad de Leningrado, la actual San Petersburgo. Según su propio relato, fue su mentor en esa época, el catedrático de Derecho Civil Nikolai Yegorov, quien le ofreció en un primer momento realizar el doctorado.

---

<sup>2</sup> Véanse nuestros artículos “Who Rules Russia Today? An Analysis of Vladimir Putin and his Political Project” (I), *UNISCI Discussion Papers*, nº 3 (octubre 2003); (II), *UNISCI Discussion Papers*, nº 4 (enero 2004).

<sup>3</sup> Art. 83, 86, 87, *The Constitution of the Russian Federation*, 12 de diciembre de 1993, en <http://www.kremlin.ru>; Ukaz “Voprosi strukturi federalnij organov ispolnitelnoy vlasti”, 20 de mayo de 2004, en <http://www.kremlin.ru>.





Esto le aseguraba un puesto en la universidad una vez terminara su tesis: efectivamente, una vez finalizada ésta, comienza a trabajar como profesor de Derecho Civil<sup>4</sup>.

Medvedev no parece haber tenido una temprana vocación política, dentro de las limitadas oportunidades que ofrecía el sistema soviético. Hasta 1989 —ya como estudiante de doctorado— no ingresa en el Komsomol, las juventudes comunistas. Sin embargo, a partir de entonces aumenta claramente su implicación: llegará a formar parte del comité del Komsomol en su facultad, y después, del comité de toda la universidad. Al año siguiente, compatibiliza la docencia universitaria con un trabajo como consultor externo para el Comité de Relaciones Internacionales del Soviet Municipal (ayuntamiento) de Leningrado, cuyo alcalde es su antiguo profesor Anatoli Sobchak<sup>5</sup>.

Fue en el ayuntamiento donde Medvedev conoció a Putin —trece años mayor que él—, quien había regresado a Leningrado en 1990, tras servir en Alemania Oriental como oficial del KGB. Putin había solicitado el pase a la reserva y comenzado a trabajar como asesor de relaciones internacionales para el rector de la Universidad; y después, como asesor del alcalde Sobchak, que también había sido su profesor en la Facultad de Derecho. En 1991, Putin se convierte en el superior directo de Medvedev al ser nombrado presidente del Comité municipal de Relaciones Internacionales<sup>6</sup>.

Sin embargo, Medvedev no se decide a abandonar totalmente su actividad profesional por la política: hasta su traslado a Moscú, continúa ejerciendo la docencia, y comienza además a dedicarse a los negocios. Así, funda en 1992 la compañía de celulosa Fintsel, convertida más tarde en Ilim Pulp, que llegaría a ser la principal papelera del país<sup>7</sup>. Teniendo en cuenta la situación de Rusia de los años noventa, parece muy probable que sus contactos políticos le fueran de gran utilidad en sus actividades empresariales.

## **1.2. Los años de Moscú**

En octubre de 1999, el entonces primer ministro Putin ofrece a Medvedev el cargo de jefe de la Comisión Federal del Mercado de Valores. Un mes después, Medvedev se traslada a Moscú como vicesjefe del aparato del Gobierno, con el fin —según sus propias declaraciones— de obtener una breve experiencia de gestión antes de asumir su puesto definitivo. Sin embargo, se produce un cambio inesperado: el 29 de diciembre, cuando previsiblemente Putin ya sabía que Yeltsin iba a dimitir y él se iba a convertir en presidente en funciones, nombra a Medvedev vicesjefe de la Administración Presidencial<sup>8</sup>.

La confianza de Putin en Medvedev va en aumento: en 2000, le asciende a primer vicesjefe de la Administración Presidencial, encargándole además la dirección de su campaña para las presidenciales de marzo. Poco después del triunfo electoral, Medvedev es designado

<sup>4</sup> CIDOB (2008): “Dmitri Medvedev”, Biografías de Líderes Políticos CIDOB, Barcelona, Fundació CIDOB, en <http://www.cidob.org>; Medvedev, Dmitri: “Interview with Itogi Magazine”, 18 de febrero de 2008, en <http://www.medvedev2008.ru>.

<sup>5</sup> CIDOB, “Dmitri Medvedev”, *op. cit.*; Medvedev, “Interview with Itogi Magazine”, *op. cit.*; President of Russia (2008): “Dmitry Anatolyevich Medvedev”, en <http://www.kremlin.ru>.

<sup>6</sup> CIDOB, “Dmitri Medvedev”, *op. cit.*; Medvedev, “Interview with Itogi Magazine”, *op. cit.*; President of Russia, “Dmitry Anatolyevich Medvedev”, *op. cit.*; Morales Hernández, “Who Rules Russia Today? (I)”, *op. cit.*

<sup>7</sup> CIDOB, “Dmitri Medvedev”, *op. cit.*

<sup>8</sup> President of Russia (2008) “About myself”, en <http://www.kremlin.ru>.



presidente del consejo de administración de Gazprom. En octubre de 2003, Medvedev se convierte en jefe de la Administración Presidencial<sup>9</sup>.

No obstante, todavía no está claro que Medvedev vaya a ser el candidato apoyado por el Kremlin para la presidencia de Rusia; otros colaboradores de Putin, entre los que destaca su antiguo compañero en el KGB y ministro de Defensa Sergei Ivanov, parecen contar con más posibilidades. La incógnita permanece en noviembre de 2005, momento en el que Ivanov y Medvedev son nombrados viceprimer ministro y primer viceprimer ministro, respectivamente; en febrero de 2007, a poco más de un año de las elecciones, Ivanov es ascendido a primer viceprimer ministro, con lo que ambos quedan igualados. Será en diciembre de 2007, tres meses antes de las elecciones, cuando Putin haga pública su decisión de apoyar a Medvedev como candidato, respondiendo —formalmente— a una petición de Rusia Unida, Rusia Justa, Poder Civil y el Partido Agrario<sup>10</sup>.

## **2. El proyecto político de Medvedev**

### **2.1. Política interior: ¿qué democracia?**

Desde su etapa como miembro del gobierno, Medvedev no se ha mostrado completamente partidario del concepto de “democracia soberana” —elaborado por ideólogos del partido Rusia Unida como Vladislav Surkov, y asumido como doctrina no oficial del Kremlin durante la presidencia de Putin<sup>11</sup>—, aunque por razones terminológicas más que de contenido. En una entrevista publicada en 2006, precisaba que sería más correcto hablar simplemente de democracia, ya que para que ésta funcione son necesarios tanto el poder del Estado en el territorio nacional como su independencia frente al exterior, es decir, la soberanía<sup>12</sup>.

Sin embargo, en la práctica, sus declaraciones públicas han coincidido más con las tesis de la “democracia soberana” que con una democracia sin adjetivos como se entiende, por ejemplo, en los países de la Unión Europea. Así, se ha referido a la necesidad de combinar los valores democráticos con el respeto a las tradiciones y valores propios de la “identidad nacional” rusa, lo que parece apuntar hacia una supuesta especificidad de Rusia que la impediría adoptar un modelo como el de Occidente. Esta diferencia se manifiesta en su concepción del papel de la sociedad civil y su relación con el poder estatal, claramente favorable al segundo: por ejemplo, al considerar que las organizaciones no gubernamentales no deben adoptar una posición crítica frente al Estado, sino cooperar con él en el marco de instituciones oficiales como la Cámara de la Sociedad<sup>13</sup>.

En segundo lugar, ha continuado la línea de su antecesor en cuanto a la necesidad de mantener la “vertical de poder”, es decir, una subordinación de todos los órganos del poder ejecutivo a las órdenes del presidente, más que una división de funciones. En este sentido, su defensa de un “Estado fuerte” deja entrever un claro temor a perder el control de los

<sup>9</sup> CIDOB, “Dmitri Medvedev”, *op. cit.*; President of Russia, “Dmitry Anatolyevich Medvedev”, *op. cit.*

<sup>10</sup> CIDOB, “Dmitri Medvedev”, *op. cit.*, President of Russia, “Dmitry Anatolyevich Medvedev”, *op. cit.*

<sup>11</sup> Sobre el concepto de “democracia soberana”, véase Smith, Mark A.: “Sovereign Democracy: The Ideology of Yedinaya Rossiya”, Conflict Studies Research Centre Russian Series, 06/37 (August 2006), en <http://www.da.mod.uk/csrs>.

<sup>12</sup> Medvedev, Dmitri: “Interview with Expert Magazine”, 25 de julio de 2006, en <http://www.medvedev2008.ru>.

<sup>13</sup> Medvedev, Dmitri: “Speech at the 2nd All-Russia Civic Forum”, 22 de enero de 2008, en <http://www.medvedev2008.ru>.



acontecimientos si se aumentara el papel de otros actores, como el parlamento o la propia sociedad civil: “Un Estado así sólo puede ser controlado con la ayuda de un poder presidencial fuerte [...] Si Rusia se convierte en una república parlamentaria, desaparecerá. [...] Estas tierras se unieron a lo largo de siglos y es imposible administrarlas de ninguna otra forma”<sup>14</sup>.

En tercer lugar, ha afirmado en el pasado que Rusia no contaba aún con un sistema de partidos desarrollado, por lo que debía fomentarse la concentración en grandes partidos de ámbito nacional: éste ha sido, precisamente, el objetivo de la reforma electoral llevada a cabo por Putin<sup>15</sup>. Así, para Medvedev el modelo ideal profundizaría en la línea de lo ocurrido en las últimas elecciones parlamentarias, en las que minorías como la oposición liberal no obtuvieron representación alguna.

De igual modo, en consonancia con lo anterior, Medvedev ha defendido que el presidente no debe pertenecer a ninguna formación política, mientras no se consolide un nuevo sistema de partidos<sup>16</sup>; éste ha sido el caso de Putin —quien hasta dejar la presidencia cargo no se ha convertido en líder de Rusia Unida— y del mismo Medvedev. A esto se añade su decisión de no participar en la campaña electoral, limitándose a sus discursos oficiales. El argumento con el que se ha justificado ha sido el de que su gestión hablaba por sí misma, y que los otros aspirantes a la presidencia —“que nunca han estado en la cúspide de la maquinaria estatal, cuyos programas están desfasados, y que obviamente no tienen ninguna posibilidad de ser puestos en práctica”<sup>17</sup>— no merecían que debatiera con ellos. Esta actitud de Medvedev podría interpretarse como de cierto desprecio hacia el resto de candidatos y hacia el propio sistema democrático; en cualquier caso, su ausencia ha vaciado de contenido cualquier posible debate durante las elecciones.

El momento de la campaña en el que Medvedev dio a conocer sus propuestas de forma más detallada tuvo lugar sólo dos semanas antes de las elecciones, el 15 de febrero. El candidato aprovechó un acto oficial en la ciudad siberiana de Krasnoyarsk, al que había acudido en su condición de primer viceprimer ministro, para explicar los puntos principales de su programa.

Medvedev centró su discurso en la necesidad de aprovechar la situación de bonanza económica, gracias a las exportaciones energéticas, para un desarrollo estable del país. Esto se lograría, principalmente, reduciendo las barreras burocráticas y la presión fiscal, potenciando las infraestructuras y la innovación, e invirtiendo en educación, sanidad y vivienda. Vemos así que el candidato se limitaba a las cuestiones menos controvertidas, presentando un proyecto de gestión económica y administrativa susceptible de obtener el máximo apoyo social, pero sin profundizar en los aspectos políticos ni en su modelo de sociedad.

El único punto en el que encontramos una referencia más claramente política es la defensa del concepto de libertad, incluyendo la “libertad personal, libertad individual, libertad de expresión”;<sup>18</sup> sin embargo, para Medvedev esta libertad “no significa caos, sino respeto a las leyes”. Es decir, el problema no es que exista una legislación demasiado restrictiva o

<sup>14</sup> Medvedev, “Interview with Itogi Magazine”, *op. cit.*

<sup>15</sup> Medvedev, “Interview with Expert Magazine”, *op. cit.*; Medvedev, “Speech at the 2nd All-Russia Civic Forum”, *op. cit.*

<sup>16</sup> Medvedev, “Interview with Expert Magazine”, *op. cit.*

<sup>17</sup> Medvedev, “Interview with Itogi Magazine”, *op. cit.*

<sup>18</sup> Medvedev, Dmitri: “Speech at the V Krasnoyarsk Economic Forum”, 15 de febrero de 2008, en <http://www.medvedev2008.ru>.



intervencionista, sino que las normas no se cumplen, por parte tanto de los ciudadanos como de los funcionarios. Esta idea, que él denomina “nihilismo legal”<sup>19</sup>, es para el candidato el principal problema que debe afrontarse, luchando contra la corrupción y vigilando la aplicación de las leyes. Estos planteamientos enlacen directamente con la presidencia de Putin, quien —no lo olvidemos— llegó al poder defendiendo la “dictadura de la ley”, con idénticos argumentos.

Vemos, por tanto, que el proyecto político de Medvedev combina el liberalismo económico con el objetivo de continuar reforzando el papel del Estado en el ámbito político, en la línea de los ocho años anteriores. Esta visión asume que son los poderes públicos quienes deciden en cada momento lo que es mejor para los ciudadanos, más que reconocerles un ámbito de autonomía propio. La desconfianza de Medvedev ante la evolución de la sociedad queda de manifiesto más adelante, al considerar que la creciente disponibilidad de información por medio de las nuevas tecnologías hace necesarios “‘filtros’ morales e intelectuales” para “impedir que el alma [del pueblo ruso] pierda sus cualidades en este enorme flujo”<sup>20</sup>.

## **2.2. Política exterior: ¿qué papel en el mundo?**

Las referencias del nuevo presidente a la política exterior de su país, mucho más escasas que a las cuestiones internas, no muestran un Medvedev más cooperativo o dialogante que su predecesor. Por el contrario, ha defendido la necesidad de mostrar una posición de firmeza para conseguir el respeto de los demás países, evitando realizar cualquier concesión que pueda considerarse un signo de debilidad: “Si no hubiéramos adoptado una posición dura en algunos temas, aún seríamos tratados como un país del Tercer Mundo. [...] Cuando uno se somete resignadamente ante una pequeña cantidad de presión, nadie vuelve a tomarte en consideración”<sup>21</sup>.

Así, para Medvedev el crecimiento económico de Rusia le ha permitido conseguir ese prestigio internacional como gran potencia y poner en marcha una política exterior realmente independiente. Esta independencia se entiende como la capacidad de mantener posiciones distintas a las de Occidente: por ejemplo, mantener buenas relaciones tanto con otros países que están siguiendo “su propio modelo” de evolución —posible referencia a China—, como con los miembros de la CEI —zona de influencia tradicional— y los denominados *rogue states* en la terminología de la Administración estadounidense, como Irán<sup>22</sup>. De esta forma, en la línea de la “doctrina Primakov”, Rusia debe tratar de proyectarse en distintos vectores —Europa, Asia, CEI, Oriente Medio, EE.UU.— para maximizar su capacidad de influir en los asuntos internacionales, en lugar de orientarse exclusivamente hacia uno de ellos.

Por tanto, según Medvedev la política exterior de Moscú debe continuar la línea seguida durante el mandato de Putin, primando la defensa de los intereses nacionales y empleando todos los recursos necesarios —medidas de presión incluidas— para conseguirlos; no obstante, su énfasis en la necesidad de un desarrollo estable para el país parece descartar

<sup>19</sup> Esta idea ya está presente en discursos anteriores, y se repetiría en su discurso de toma de posesión. Véase Medvedev, “Speech at the 2nd All-Russia Civic Forum”, *op. cit.*; President of the Russian Federation: “Speech at Inauguration Ceremony as President of Russia”, 7 de mayo de 2008, en <http://www.kremlin.ru>.

<sup>20</sup> Medvedev, “Speech at the V Krasnoyarsk Economic Forum”, *op. cit.*

<sup>21</sup> Medvedev, “Interview with Itogi Magazine”, *op. cit.*

<sup>22</sup> Medvedev, “Speech at the 2nd All-Russia Civic Forum”, *op. cit.*



posiciones abiertamente agresivas<sup>23</sup>. Al mismo tiempo, queda claro el recelo hacia la influencia política de Occidente, percibido como un rival que desea impedir el ascenso de Rusia a una posición de prestigio internacional; aunque sin excluir en absoluto la cooperación en asuntos de interés común, siempre que ésta se realice en una posición de igualdad entre ambas partes.

## Conclusiones

Un análisis de las ideas expresadas por Medvedev y de sus antecedentes políticos nos lleva a varias conclusiones. En primer lugar, la adscripción del actual presidente a la “facción liberal” del entorno de Putin no debe ser en absoluto interpretada como una coincidencia de sus posiciones con las de la llamada oposición liberal, es decir, partidos como Yabloko o la Unión de Fuerzas de Derecha (SPS), reducidos a una posición marginal y sin presencia parlamentaria tras las reformas en la legislación electoral<sup>24</sup>. Por el contrario, el adjetivo “liberal” aplicado a Medvedev se refiere tanto a que no se trata de un *siloviki* —los miembros y ex-miembros de los servicios de seguridad e inteligencia—, como a su defensa de una política económica con un mayor papel del sector privado<sup>25</sup>; lo cual no excluye, por supuesto, el control estatal directo o indirecto sobre sectores estratégicos como el de la energía.

Hay que recordar también que el caso de Medvedev no es único: la base en la que se apoyó Putin durante sus dos mandatos no era un grupo homogéneo de *siloviki*, sino que también incluía otras figuras de perfil más neutro, como el actual presidente. Por ejemplo, miembros de ambos grupos han asumido la dirección de importantes compañías, reemplazando a los oligarcas de la época de Yeltsin: Igor Sechin —destacado *silovik*— en la petrolera Rosneft, o el propio Medvedev en Gazprom, por citar sólo dos casos. Esto no quiere decir que la forma de actuar de los “liberales” haya sido más benévola que la de los ex-agentes del KGB: Medvedev permitió el empleo de Gazprom como instrumento del Kremlin para presionar a Ucrania durante la “crisis del gas”<sup>26</sup>. Todos ellos, *siloviki* y “liberales”, han compartido la idea de Putin de un “Estado fuerte”, en el que la sociedad civil se desarrolle de forma controlada y se neutralice cualquier oposición que amenace la continuidad al régimen<sup>27</sup>.

Así, Medvedev puede representar una cara más amable de cara al exterior, ofreciendo una imagen de juventud y renovación con respecto a la presidencia de Putin<sup>28</sup>; sin embargo, como hemos visto, parece considerar al igual que su antecesor que lo que Rusia necesita es aumentar todavía más el control estatal —aunque sea por medio de la obediencia estricta a las leyes—, en lugar de profundizar en la democracia. Pese a su formación jurídica, el nuevo presidente parece valorar exclusivamente el papel coercitivo del Derecho y culpar a la sociedad de su incumplimiento. Esto ignora un importante factor: que las leyes son más aceptadas por la sociedad, y por tanto más respetadas, cuanto mayor sea su legitimidad

<sup>23</sup> Bovt, Georgy: “Elecciones presidenciales en Rusia: esperando nuevas ideas”, Comentario FRIDE (febrero 2008), Madrid, FRIDE, en <http://www.fride.org>.

<sup>24</sup> Esta opinión se recoge también en Wilson, Andrew: “Meeting Medvedev: The Politics of the Putin Succession”, ECFR Policy Brief 05 (2008), Londres, European Council on Foreign Relations, p. 2, en <http://www.ecfr.eu>.

<sup>25</sup> Esto último queda de manifiesto en Medvedev, “Speech at the V Krasnoyarsk Economic Forum”, *op. cit.*

<sup>26</sup> Wilson, “Meeting Medvedev”, *op. cit.*, p. 6; Bremmer, Ian y Charap, Samuel: “The *Siloviki* in Putin’s Russia: Who They Are and What They Want”, *The Washington Quarterly*, vol 30, nº 1 (Winter 2006-2007).

<sup>27</sup> Bonet, Pilar: “Rusia, el miedo como factor de cohesión social”, *El País*, 28 de febrero de 2008.

<sup>28</sup> Medvedev se convirtió en presidente con 42 años, no muchos más del mínimo de 35 establecido por la Constitución. Art. 81.2, *The Constitution of the Russian Federation*, *op. cit.*



democrática. Todo ello nos hace pensar que su “talante” supuestamente aperturista y modernizador tiene mucho de operación de imagen y poco de contenido real<sup>29</sup>.

Sin embargo, en los próximos años la evolución de Medvedev dependerá no sólo de sus intenciones, sino del reparto de poderes con Putin, quien ha asumido ahora el cargo de primer ministro. Aunque esta situación parece augurar una continuidad de las políticas actuales en todos los ámbitos, no puede descartarse que Medvedev consiga formar una base de poder propia que pudiera contener la influencia de los *siloviki*, del mismo modo que Putin sustituyó a la “Familia” yeltsiniana y a los oligarcas por sus propios aliados. Aún así, la capacidad del nuevo presidente para emprender reformas —suponiendo que deseara apartarse del rumbo marcado por su antecesor, lo cual no está tan claro— se vería limitada tanto por la presencia de Putin al frente del gobierno como por la mayoría en la Duma de Rusia Unida; partido que, no lo olvidemos, está presidido por Putin, no por Medvedev.

---

<sup>29</sup> Esto queda claro al analizar algunas declaraciones de Medvedev durante la campaña electoral, difíciles de imaginar en un país de Europa occidental. Por ejemplo, al afirmar sin rubor que le pidió a su esposa, economista de profesión, que dejase de trabajar cuando nacieron sus hijos porque “es mejor para la familia que la mujer se quede en casa”. Medvedev, “Interview with Itogi Magazine”, *op. cit.*



## MIGRACIÓN Y SEGURIDAD EN ESPAÑA: SEGURIDAD HUMANA Y EL CONTROL DE FRONTERAS. EL CASO DE FRONTEX

**Gustavo Díaz**<sup>1</sup>

*UNISCI, Universidad Complutense de Madrid*

**Gracia Abad**<sup>2</sup>

*UNISCI / Royal Holloway, University of London*

### Resumen:

Este artículo trata de analizar la naturaleza del fenómeno migratorio como problema tanto de seguridad tradicional como de seguridad humana. Veremos en que medida ambas dimensiones pueden resultar en buena medida complementarias y repasaremos las principales respuestas auspiciadas tanto desde los países emisores como desde los países receptores de migración al problema, con especial atención a la aportación del control de fronteras en general y de la agencia Frontex en particular.

**Palabras clave:** migraciones; seguridad humana; control de fronteras; España; Frontex.

**Title in English:** "Migration and Security in Spain: Human Security and Borders Control. The Case of Frontex"

### Abstract:

*This article tries to analyze the nature of migrations as a problem not only for traditional security, but also for human security. We will see to what extent both dimensions can be complementary, and the main responses to the problem from the countries of origin and the countries of destination, with a special focus on the contribution of borders control in general and the Frontex agency in particular.*

**Keywords:** migrations; human security; borders control; Spain; Frontex.

Copyright © UNISCI, 2008.

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

---

<sup>1</sup> Gustavo Díaz Matey es investigador de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de investigación son la seguridad internacional y la inteligencia.

*Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* [gdiatzmat@cps.ucm.es](mailto:gdiatzmat@cps.ucm.es).

<sup>2</sup> Gracia Abad Quintanal es investigadora invitada en Royal Holloway, University of London, e Investigadora Senior de UNISCI.

*Dirección:* Department of Politics and International Relations, Royal Holloway, University of London, Egham, Surrey TW20 0EX, United Kingdom. *E-mail:* [graciaabad@cps.ucm.es](mailto:graciaabad@cps.ucm.es).



## Introducción

El desarrollo económico y el consecuente cambio en los patrones sociales de los países más meridionales de la UE, como España, los ha transformado en un lapso relativamente breve de tiempo de países de emigración en países de inmigración. En efecto, en nuestro país se ha producido en los últimos años un extraordinario aumento de la inmigración económica, de carácter regular pero también irregular. En la composición de esta población inmigrante hay que destacar por su número y patrón de llegadas, la proveniente del Sahel que satisface un incremento en la demanda de mano de obra barata existente en España. En 2004, los subsaharianos descubrieron las posibilidades de navegación a larga distancia que tenían sus canoas de pesca y en los siguientes años las avalanchas de sin papeles batieron todos los récords. Nunca se sabrá cuántas personas perdieron la vida, y siguen perdiéndola, en una travesía de 1200 Km hasta Canarias.<sup>3</sup> Estos acontecimientos en las fronteras exteriores de la Unión acapararon la atención de los medios de comunicación y situaron la gestión y el control de dichas fronteras en la agenda política comunitaria. Por lo que estamos ante un fenómeno que difícilmente puede ser gestionado de manera autónoma por cada país. En una UE sin fronteras interiores (a excepción del Reino Unido, Irlanda, Bulgaria y Rumanía<sup>4</sup>) sigue faltando una aproximación integral que tenga en cuenta intereses europeos en su conjunto. Sin embargo los estados miembros negocian en función de sus necesidades, percepciones y circunstancias, apoyando aquellas iniciativas que más coinciden con sus intereses.<sup>5</sup>

Tales acontecimientos han puesto sobre el tapete la importancia de una cuestión que ha sido objeto de atención de académicos y estudiosos en los últimos años: la relación existente entre migración y seguridad. En ese mismo sentido, no es difícil observar cómo, supuesto que consideremos la migración como un desafío para la seguridad o, cuando menos, relacionado con ella, será necesario aún determinar si se trata de una cuestión que afecta a la seguridad entendida esta según su concepto tradicional, territorial incluso si se quiere o si, por el contrario o, al mismo tiempo, la migración ha de ser considerada como un problema de seguridad humana.

Ahora bien, mientras que de la consideración de que la migración supone un desafío para la seguridad entendida esta según su acepción tradicional parece claro que se derivara la adopción de una serie de medidas orientadas de un modo u otro al control de fronteras y flujos, las respuestas a adoptar no son tan unívocas en lo que respecta al análisis de la migración como problema de seguridad humana.

En este sentido, a nuestro entender, es claro que existen dos tipos de respuestas diferentes por las que abogan, respectivamente, los países del sur y el norte como medio de hacer frente al problema de seguridad humana que, indudablemente, subyace a la migración. Una, la de los países del “Sur” centrada en la visión de la inmigración en sí misma como una ventana de oportunidad, para escapar de la miseria ante la falta de expectativas viables y reales en los países de origen, y otra, la de los países del “Norte”, que afirma que en los países emisores de migración existe ciertamente un problema de seguridad humana, en tanto en cuanto no tienen posibilidad real de cubrir las necesidades básicas (*freedom from want*), lo que impulsa a los migrantes a tomar la decisión de desplazarse allí donde estas necesidades pueden ser cubiertas, produciéndose el fenómeno de la migración económica. Por esta razón se hace

<sup>3</sup> “La ofensiva de cinco ministerios en África logra frenar los cayucos”, el País, 8 de enero de 2008

<sup>4</sup> Los dos últimos aunque ya han firmado el acuerdo de Schengen, aún no lo han ratificado.

<sup>5</sup> Sorroza, Alicia: “Inmigración y Unión Europea: ¿hasta donde podemos llegar juntos?”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 64, 1 de junio de 2007, p. 3.





necesario a su juicio abordar esas “causas profundas” de las migraciones por medio de la puesta en marcha de políticas adecuadas por parte de los países de origen apoyadas por políticas de cooperación al desarrollo desde el norte.

Partiendo de esta realidad, en las páginas que siguen trataremos de analizar la naturaleza del fenómeno migratorio como problema tanto de seguridad tradicional como de seguridad humana, veremos en que medida ambas dimensiones pueden resultar en buena medida complementarias y repasaremos las principales respuestas auspiciadas tanto desde los países emisores como desde los países receptores de migración al problema, con especial atención a la aportación del control de fronteras en general y de la agencia Frontex en particular.

## 1. Premisas de partida

A estos efectos, partiremos de tres premisas principales:

- Que la migración debe de ser entendida como un *riesgo* estructural que en los próximos años no hará más que incrementarse por lo que será necesario poner en marcha políticas pro-activas para hacer frente al problema migratorio.
- Que el concepto de seguridad humana que se tendrá en cuenta en este trabajo cubrirá únicamente la parte de *Freedom for want*, excluyendo intencionadamente la dimensión *Freedom for fear*, ya que entendemos que ésta se orientaría más al concepto de refugiados políticos que queda fuera de los objetivos a cubrir en este trabajo.
- Que el problema migratorio es principalmente un problema de pobreza relativa y ello en dos sentidos:
  - En el sentido de que el fenómeno migratorio se produce principalmente por el “ansia” de mejora en las condiciones de vida de los migrantes y no por un problema de pobreza absoluta, es decir el que emigra no es aquel que está muriéndose de hambre.
  - En el sentido de que la migración se ve muchas veces impulsada por el sentimiento que genera en las poblaciones de origen la comparación entre sus carencias y lo que ven o les cuentan de los países del norte.

## 2. La inmigración irregular y las concepciones de seguridad

El percibir la inmigración como un problema, se ha convertido, como decíamos, en uno de los rasgos característicos del pensamiento contemporáneo occidental, siendo además un rasgo que ha enraizado profundamente en la mentalidad colectiva, expresándose en nuestras actitudes sociales.<sup>6</sup> Según las encuestas nacionales del CIS<sup>7</sup>, la inseguridad ciudadana sólo se considera uno de los tres problemas más importantes en España por el 16,7% de los encuestados,

<sup>6</sup> En el último barómetro del CIS de 18 de diciembre de 2007 la inmigración es percibida por los ciudadanos como el cuarto de los problemas existente actualmente en España. [www.cis.es](http://www.cis.es)

<sup>7</sup> Centro de Investigaciones Sociológicas: *Barómetro*, nº 2.589 (2005), pp. 1-2.



ocupando el cuarto lugar tras el paro (58,2%), el terrorismo de ETA (53,3%), y la inmigración (20,2%). El orden varía cuando se les pregunta por los tres problemas que más les afectan personalmente: el terrorismo baja al tercer lugar (14,6%) y la inseguridad ciudadana al quinto (11,9%) detrás del paro (27,8%), la vivienda (17,1%) y los problemas económicos (14,2%), pasando la inmigración al sexto (8%).

En este mismo sentido y, aunque las cifras varían, según los datos del euro barómetro hechos públicos en 2007, la inmigración también desciende en importancia entre las preocupaciones de los españoles, pasando de ser un 64% el que la consideraba como uno de los principales problemas, a ser un 36% el que lo hace. Tras ella se sitúan cuestiones como la vivienda (20%) o la inseguridad (17%)<sup>8</sup>.

### **2.1. Seguridad Tradicional: la importancia del control de fronteras**

Tradicionalmente las migraciones han estado estrechamente relacionadas con distintos aspectos de seguridad nacional. En este sentido, los estados suelen afrontar las migraciones bajo el prisma de su interés nacional y económico.<sup>9</sup> A este respecto, en el caso español, hay que tener presente que la Ley Orgánica del Poder Judicial que fija la extensión y límites de la jurisdicción española en su artículo 23, introduciendo el criterio general de territorialidad que determina su competencia para conocer de los delitos cometidos en territorio español cualquiera que sea la nacionalidad del sujeto activo de los mismos. A este respecto, en la actualidad, en el supuesto de que una embarcación sea rescatada fuera del mar territorial por un buque español, con personas que, presuntamente, perseguían la entrada en España, al margen de los puestos fronterizos habilitados al efecto y careciendo de la documentación oportuna para ello, no será posible considerar que los tribunales españoles tengan jurisdicción para la instrucción y enjuiciamiento de los hechos. Salvo, está claro, si el tráfico de seres humanos detectado en aguas internacionales esta orientado a la explotación sexual de los mismos, a la vista de la expresa previsión contenida en el artículo 23.4 e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Así, aunque distintas aproximaciones a la seguridad, en particular las realistas y las neorrealistas, han asumido tradicionalmente que los estados tratan de protegerse a sí mismos contra las amenazas que presentan otros estados, las amenazas y riesgos que surgen tras la Guerra Fría emanan principalmente de actores no-estatales.<sup>10</sup> La evaluación del riesgo procedente de la inmigración no es una excepción en este sentido y debe partir de una concepción de la seguridad en su sentido más extenso.

Sólo desde una concepción de la seguridad de ese tipo tendría sentido, por ejemplo, la Convención de Naciones Unidas del año 2000, cuyo Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, en el artículo 15.2 c), faculta a los Estados parte para que puedan establecer su jurisdicción respecto de estos delitos de tráfico ilegal o inmigración clandestina, aun cuando se cometan fuera de su territorio. Este sería el supuesto concreto de la patera o los cayucos interceptados antes de llegar a las costas españolas, en definitiva, delitos que se consuman con la realización de actividades de captación, transporte, intermediación o

<sup>8</sup> “Euro barómetro”, *Europa Press*, 11 de julio de 2007, en [www.lukor.com](http://www.lukor.com).

<sup>9</sup> Rudolph, Christopher: “Security and the Political Economy of Migration”, *American Political Science Review*, vol. 97 (2002).

<sup>10</sup> Adamson, Fiona B.: “Globalization, Transnational Political Mobilization and Networks of Violence”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, nº 1 (April 2005), pp. 35-53.



cualquier otra que suponga promoción o fomento de la inmigración clandestina o el tráfico ilegal, con independencia del resultado conseguido, siendo irrelevante que no se concluya la operación de que se trate por causas ajenas a la voluntad del agente, tales como la posible intervención policial. A tal efecto en 2007 se inscribe la Ley Orgánica 13/2007 de 19 de noviembre, con el fin de posibilitar la persecución extraterritorial de la inmigración clandestina de personas, y el tráfico ilegal de las mismas. Del mismo modo que lo hace la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre del Código Penal, el apartado 1 del artículo 318 bis del Código penal, donde se castiga también dicha conducta cuando el destino sea cualquier otro país de la Unión Europea. Igualmente, se incluye la atribución de jurisdicción para el caso de tráfico de personas que afecte a trabajadores, al ser de aplicación el artículo 313.1 del Código Penal.

En este mismo sentido, las fronteras ya no son objeto de atención por parte de la Defensa, pero son cada vez más tenidas en cuenta como objeto de Seguridad.<sup>11</sup> De este modo el Concepto Estratégico de la OTAN de 1989 ya hacía referencia a la cuestión migratoria. De igual modo, recordemos que la Revisión Estratégica de la Defensa, aprobada en 2002, señalaba ya como uno de los riesgos para la seguridad nacional "...los movimientos migratorios extraordinarios y no controlados...". El desplazamiento desde la defensa hacia la seguridad ha diluido la tradicional dicotomía entre tiempo de guerra y de paz que marcaba política, jurídica y militarmente la movilización para la defensa nacional.<sup>12</sup> Por ello la discusión sobre los conceptos de seguridad y defensa discurre entre los partidarios de un concepto de seguridad restringido y los de uno amplio. Los primeros militan dentro de la corriente realista cuya visión de la anarquía internacional y del papel del poder militar para la seguridad nacional de los Estados protagonizaron los análisis sobre seguridad internacional durante la Guerra Fría.<sup>13</sup>

Sin embargo, con posterioridad, el liberalismo, compartiendo los postulados del realismo, especialmente el protagonismo del Estado, fue incluyendo en él nuevas cuestiones como los sistemas de seguridad colectivos, o la interdependencia, a través de los cuales, la seguridad se fue abriendo a nuevos campos, como la sociedad, el individuo, la identidad, el desarrollo, el medioambiente, la salud, las migraciones, los alimentos o el agua, entre otros.<sup>14</sup> Y es que la mutabilidad del concepto de seguridad sugiere aproximarse a él desde el enfoque de "securitización", un término (securitization) que Buzan, Wæver y de Wilde asignan a las políticas públicas que recurren a medidas extraordinarias frente a situaciones de riesgo excepcionales.<sup>15</sup> Este debate no cuestiona la ampliación de la seguridad y tanto los partidarios de interpretaciones restringidas como los de interpretaciones más amplias coinciden en la proliferación de nuevas facetas y actores de seguridad. La diferencia estriba en que los primeros consideran que el núcleo principal de la seguridad siguen siendo los aspectos militares y su gestión estatal, mientras que los no militares son percibidos como secundarios. Por el contrario, los segundos consideran que la seguridad militar no es ya el núcleo importante de la seguridad e, incluso, tampoco el Estado es ya su único referente. En el caso

<sup>11</sup> Arteaga, Félix: "Las operaciones de última generación: el Centro de Coordinación Regional de Canarias", *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 54, 17 de mayo de 2007.

<sup>12</sup> Arteaga, Félix y Fojón, Enrique (2007): *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid, Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado", p. 59.

<sup>13</sup> Cueto, C. de, Jordán, J. y Arteaga, F. (2005): *La gestión de la seguridad en el nuevo entorno estratégico*, Granada, Comares.

<sup>14</sup> Buzan, B. (1991): *People, states, and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*, Boulder, L. Rienner, pp. 3-14.

<sup>15</sup> Buzan, B., Wæver, O. y De Wilde, J. (1998): *Security: a new framework for analysis*, Boulder, Lynne Rienner; ver también Adler, E. y Barnett, M. N. (1998): *Security communities*, Cambridge studies in international relations, nº 62, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 23-26.



concreto que nos ocupa, hoy en día la migración no se puede entender como algo aislado, es más que nunca un fenómeno global, intrínsecamente relacionado con el proceso de globalización tanto en sus causas como en sus efectos. De hecho, esta característica ha influido enormemente en las aproximaciones más recientes a la realidad migratoria. Las migraciones actuales son consecuencia de un proceso, es más, están conectadas e influidas por la globalización, por tanto las migraciones son parte del desarrollo de los mercados y la globalización del mercado. Están altamente condicionadas por el rápido proceso de cambio económico, político, medioambiental y socio-cultural ocurrido en los últimos años, como consecuencia de la modernización, descolonización y desarrollo desigual. La globalización está cambiando el ambiente en el que los estados se mueven, incluyendo las formulaciones de su política de seguridad.

Cualquiera que sea el planteamiento que nos parece más convincente, parece claro que la proliferación de identidades afecta a la definición de todas las políticas, pero sobre todo a las de seguridad y defensa porque cada vez es más difusa la vinculación entre riesgo, interés y uso de la fuerza.<sup>16</sup> Puede afirmarse que España, por su posición estratégica y sus 8.000 kilómetros de costa, muchas de ellas a escasas millas de terceros países, dispone de una de las fronteras exteriores marítimas más complejas en cuanto a su vigilancia, lo que hace que el escenario marítimo-litoral cobre una importancia enorme.<sup>17</sup>

Esta ampliación del concepto de seguridad tiene dos facetas muy importantes a tener en cuenta que estudiaremos en profundidad en los siguientes apartados. Por un lado, es necesario analizar las migraciones desde los postulados de la seguridad humana, al entender que el concepto de seguridad humana merma la centralidad del Estado como referente de la seguridad. Sin embargo, por otro lado, veremos cómo, a pesar de que la asunción de competencias por parte de la Unión Europea en materia inmigratoria, es imprescindible. Entendiendo las migraciones desde una percepción común de los socios europeos, no podemos olvidar que el tratado constitutivo de la agencia europea Frontex, que estudiaremos en el tercer apartado, afirma que el control de las fronteras exteriores de la Unión corresponde en último término a los estados miembros. Esto tendrá dos consecuencias fundamentales, por un lado, será clave conseguir una percepción común de amenaza y ser conscientes de las contradicciones, incoherencias o disfunciones que han caracterizado los discursos de los gobiernos europeos en lo que a políticas migratorias se refiere. Y por otro lado, veremos cómo las concepciones tradicionales de seguridad, aunque “reformuladas” no han perdido vigencia.

Sin embargo, en relación con la ampliación del concepto de seguridad, y en el caso concreto de España ante la cuestión migratoria, otro aspecto a tener muy en cuenta es el de la diferenciación de la parte disuasoria y la humanitaria en las operaciones. El salvamento es una peculiaridad de las fronteras marítimas, ya que las leyes del mar obligan a actuar ante la evidencia o la posibilidad de un naufragio, y todos los medios presentes deben participar en esas tareas eventualmente.<sup>18</sup> En materias de salvamento de vidas humanas en la mar, los compromisos de origen internacional asumidos por el estado español proceden sustancialmente del Convenio sobre seguridad de la vida humana en la mar de 2 de noviembre de 1974 (SOLAS 74/78) del Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento (SAR 79), y la convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS 1982).

<sup>16</sup> Aggestam, L. y Hyde-Price, A. G. V. (2000): *Security and identity in Europe: exploring the new agenda*, Southampton studies in international policy, Londres, Macmillan, pp. 25-43; Nye, J. S. (1999): *Understanding international conflicts*, Nueva York, Longman, pp. 22-35.

<sup>17</sup> Proposición no de ley relativa a la reorganización de la estructura y los medios del estado para la atención de la seguridad marítima, 162/000742.

<sup>18</sup> *Ibid.*



Otro de los factores que han ido abriéndose paso en los análisis estratégicos ha sido el de la interacción entre identidad y seguridad. Por un lado, se refiere a la concepción de la seguridad como construcción colectiva y, por otro, se refiere a la identificación de las sociedades con sus políticas de seguridad y defensa. El problema ya no es la defensa de los intereses nacionales sino el de su definición.<sup>19</sup> En este sentido, el dar respuesta a la problemática de las migraciones es el reflejo de los cambios principales a los que deben de enfrentarse los estados en un ambiente internacional de seguridad, siendo más que necesario la adopción de un punto de vista a largo plazo, teniendo en cuenta los beneficios y los riesgos de la migración, estableciendo políticas migratorias coherentes y efectivas ante este tipo de riesgos. De lo que no cabe duda es que los flujos migratorios globales pueden y de hecho están cambiando algunas nociones básicas de identidad nacional. De la misma manera se han definido aun más las comunidades de creencias, en la búsqueda de la identidad cultural, con ideologías nacionalistas e integristas, con un claro rechazo a lo que es diferente. Como bien apuntaba M. J. Miller en 1981 la coexistencia presenta un gran número de desafíos democráticos. El movimiento de personas en el mundo y la presencia de inmigrantes en las distintas sociedades, ejerce una gran presión, cada vez más fuerte, sobre los estados de tradición liberal y democrática, quienes están revelándose ineficaces para controlar este fenómeno.

## 2.2. Seguridad Humana y migraciones.

Como decíamos, la ampliación del concepto de seguridad debilita la centralidad o, cuando menos la unicidad del Estado como objeto referente de la seguridad,<sup>20</sup> aunque en buena medida no como provisor de la misma. Ya que es necesario dejar claro que a pesar de que tradicionalmente el grueso de las ayudas al desarrollo procede de los estados, en los últimos años el codesarrollo se ha ido abriendo paso como una línea de trabajo en auge.

Esta realidad se hace evidente con especial fuerza cuando ponemos en juego el concepto de seguridad humana, concepto con notables problemas de definición y medición como reconocen incluso sus más fervientes defensores<sup>21</sup>, y en consecuencia objeto de varias definiciones alternativas<sup>22</sup>, relativamente nuevo y en el que confluyen los campos de estudio de varias disciplinas. En efecto, según este concepto de seguridad el objeto referente no es ya el estado sino los individuos. En este sentido, el concepto parte de la base de que la garantía de seguridad de los estados no implica necesariamente la de sus poblaciones ya que, por poner un ejemplo, a lo largo de los últimos cien años ha muerto más gente a manos de sus propios gobiernos que víctimas de ejércitos extranjeros.<sup>23</sup>

El camino para la aparición del concepto empieza a allanarse cuando en 1992, incluso el IISS de Londres se hace eco de los debates presentes en la literatura sobre seguridad del momento, cambiando tanto el objeto referente de la seguridad como el alcance mismo del concepto<sup>24</sup> y hace pública su voluntad de ampliar las áreas objeto de su interés para incluir

<sup>19</sup> Arteaga y Fojón, *op. cit.*, p. 73.

<sup>20</sup> Díaz Matey, Gustavo: "The New Intelligence Game after the Cold War", *Comentario UNISCI* (enero 2008).

<sup>21</sup> King, Gary y Murray, Christopher J.L.: "Rethinking Human Security", *Political Science Quarterly*, vol. 116, nº 4 (2001-02), pp. 585-610, 591.

<sup>22</sup> Henk, Dan: "Human Security: Relevance and Implications", *US War College Quarterly*, vol. 35, nº 2 (verano 2005), pp. 91-106, 91.

<sup>23</sup> Human Security Centre, The University of British Columbia (2005): "Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century", Oxford, Oxford University Press.

<sup>24</sup> King y Murria, *op. cit.*, p. 589.



“cualquier amenaza a la seguridad incluyendo las de naturaleza política, estratégica, económica, social o ecológica”<sup>25</sup>. Sobre esa base, el primer paso verdaderamente significativo hacia la formulación del concepto de seguridad humana se da con la publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del Informe de Desarrollo Humano, en 1993, donde se introduce por primera vez el concepto. El informe del año siguiente, 1994, señala ya que los esfuerzos globales en materia de seguridad deben ir encaminados a asegurar dos aspectos: *freedom from fear* y *freedom from want*. En este sentido, el informe señala que el concepto de seguridad debe ampliarse de manera que abarque junto a aspectos más tradicionales siete dimensiones fundamentales que, por otra parte, no se consideraban ni exhaustivas ni mutuamente excluyentes<sup>26</sup>: Seguridad económica, seguridad alimenticia, seguridad sanitaria, seguridad medioambiental, seguridad personal, seguridad societal o comunitaria y seguridad política o, dicho de otro modo, la seguridad entendida como protección frente a la amenaza que representan la enfermedad, el hambre, el desempleo, el crimen, el conflicto social, la represión política o los riesgos medioambientales<sup>27</sup>.

Ahora bien, la pregunta es cuáles son las amenazas de las que, en el marco de este concepto deben ser protegidos los individuos. En este punto, cabe distinguir claramente dos grupos de trabajos: aquellos partidarios de un concepto amplio de seguridad humana y los partidarios de un concepto restringido. Quienes defienden un concepto restringido de seguridad humana consideran que el concepto, siguiendo la formulación del que fuera Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, se refiere solo a la “protección de las comunidades y los individuos de la violencia interna”, lo que, en buena medida equivaldría a restringir el concepto de seguridad humana a su dimensión de *freedom from fear*.

Por el contrario, quienes abogan por un concepto amplio de seguridad humana consideran que los individuos también deben ser protegidos frente al hambre, la pobreza, la enfermedad, la degradación medioambiental y los desastres naturales, en la medida en que estas realidades son frecuentemente responsables de más muertes que la guerra, los genocidios y el terrorismo juntos. De hecho, en sus formulaciones más amplias el concepto abarca incluso la protección de los individuos frente a las desigualdades económicas, la inseguridad económica y las amenazas a la dignidad humana, llegando a definir la seguridad humana como “la medida en que un individuo puede esperar no experimentar un estado de pobreza generalizada en su vida”<sup>28</sup>. Así entendido, el concepto se vincularía al de desarrollo y, más en concreto, al de desarrollo sostenible<sup>29</sup> y sí permitiría tratar de alcanzar una situación de *freedom from want*.

Un *want* que, para que siga pudiendo ser un desafío a la seguridad, señalan algunos autores, debe afectar a un “área del bienestar que sea esencial o extremadamente importante”<sup>30</sup> o que, en otras palabras, “sea lo suficientemente importante como para que los seres humanos luchen por ella o arriesguen gravemente su vida o su propiedad por ella”<sup>31</sup>.

Es evidente que la realidad migratoria demanda, como apuntábamos más arriba, un concepto de seguridad amplio. Y parece claro que el concepto de seguridad humana en su

---

<sup>25</sup> Henk, *op. cit.*, p. 92.

<sup>26</sup> King y Murria, *op. cit.*, p. 589.

<sup>27</sup> Henk, *op. cit.*, p. 93.

<sup>28</sup> Frente a ello existiría un problema de seguridad humana y/o una situación de pobreza generalizada cuando los individuos se encuentran por debajo de cierto umbral en cualquier ámbito del bienestar. Ver King y Murray, *op. cit.*, p. 585.

<sup>29</sup> Henk, *op. cit.*, p. 93.

<sup>30</sup> King y Murray, *op. cit.*, p. 585.

<sup>31</sup> Henk, *op. cit.*, p. 97.



sentido amplio, nos ayuda a una mejor comprensión del fenómeno migratorio. Como también parece innegable que los cientos de miles de senegaleses que realizan la travesía hasta Canarias consideran que se encuentran privados de una dimensión del bienestar lo suficientemente importante como para poner su vida en grave riesgo.

En otras palabras, la existencia en los países de origen de poblaciones con altos niveles de inseguridad humana y para las que *freedom from want* no es una dimensión ni mucho menos asegurada, está en la raíz de la decisión de una parte de esas poblaciones de emigrar.

Un claro ejemplo en este sentido lo constituye Senegal con una esperanza de vida al nacer que no llega a los 57 años<sup>32</sup>, una tasa de mortalidad infantil superior al 60%<sup>33</sup>, un porcentaje de población que termina los estudios primarios por debajo del 50%<sup>34</sup> y tasas de desempleo de casi el 50% (la novena del mundo)<sup>35</sup>.

Ahora bien, la cuestión será entonces ver qué medidas se pueden adoptar para reforzar la seguridad humana, para avanzar en el desarrollo, tratar de asegurar *freedom from want* e intentar paliar sino corregir estas causas de la migración. En este sentido, los autores distinguen dos tipos principales de esfuerzos a realizar con vistas a mejorar la situación de seguridad humana: esfuerzos *ex ante* y esfuerzos *ex post* que, a su vez cabe clasificar en cuatro categorías: evaluación de riesgos, prevención, protección y compensación<sup>36</sup>.

El problema es que mientras los estados del sur o emisores de emigración quieren centrarse casi exclusivamente en aspectos más paliativos de la situación de las poblaciones afectadas por estos riesgos que cabría incluir en las categorías de protección y compensación, desde los estados del Norte y, en concreto desde la Unión Europea se incide en la importancia de completar esos esfuerzos, de carácter más inmediato, con otros con resultados a medio plazo orientados a un mejor conocimiento y una reducción de estos riesgos, incrementando la protección de sus fronteras.

Y es que sin una acción decidida y sostenida en el tiempo por parte de los estados emisores de emigración destinada a mejorar sensiblemente el estado de las instituciones económicas y sociales, en particular en los ámbitos educativo de creación de empleo y sanitario, la falta de buen gobierno seguirá generando situaciones insostenibles en términos de seguridad humana<sup>37</sup> que continuarán alimentando las migraciones.

En consecuencia, más allá de mera ayuda al desarrollo, parte de la respuesta al fenómeno migratorio deberá pasar necesariamente por la puesta en marcha de políticas y acciones orientadas a hacer posible el desarrollo de los países de origen, así como por el reforzamiento de la cooperación con las organizaciones internacionales y las ONGs que operan en los países emisores de migración. Esto es, acciones destinadas a hacer posibles niveles de vida y empleo sostenibles en los estados de origen y ciertos niveles educativos, de protección social y servicios sanitarios y de salud pública. Tales políticas y acciones requerirán del esfuerzo conjunto o, cuando menos, coordinado, de los países emisores y receptores de inmigración.

<sup>32</sup> Ver *Index Mundi 2007*, en [www.indexmundi.com](http://www.indexmundi.com).

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Ver *Index Mundi 2005*, en [www.indexmundi.com](http://www.indexmundi.com).

<sup>35</sup> *Index Mundi 2007*, *op. cit.*

<sup>36</sup> King y Murray, *op. cit.*, p. 604.

<sup>37</sup> Sen, Amartya: "Why Human Security?", Conferencia pronunciada en el Simposio Internacional sobre Seguridad Humana, Tokio, 28 de julio de 2000.



Y es que, como decíamos más arriba, si bien en el marco de la seguridad humana el estado deja de ser el objeto referente de la seguridad no por ello deja de tener que ser fuente de la misma, aunque ya tampoco la única. En el marco de la seguridad humana en general y de la migración en particular, los estados de origen y los receptores, las instituciones internacionales y la sociedad civil y sus organizaciones deberán jugar un papel destacado, sin olvidar que en último término corresponde a los estados velar por la seguridad de sus nacionales.<sup>38</sup>

El codesarrollo parte de la premisa de que los migrantes son agentes activos de desarrollo en sus países de origen, lo que produce un cambio sustancial de visión tanto de la migración como del desarrollo, incidiendo que los migrantes contribuyen al desarrollo del país de origen con las distintas formas de transferencia que aportan.

Y es en este es el punto donde las acciones de “codesarrollo” podrían contribuir a dar respuesta al problema planteado por las migraciones. Como bien afirma el estudio de la red universitaria de investigación sobre cooperación para el desarrollo “*la trayectoria de los diferentes colectivos de inmigrantes nos muestra cómo la mejora de las condiciones relativas a su integración en España favorece una evolución en su forma de entender y materializar el codesarrollo*”<sup>39</sup>

Por lo tanto, la conclusión es clara, el codesarrollo es una línea de trabajo positiva, con sus pros y sus contras que parte de una premisa acertada, como es la necesidad de cambio tanto en las políticas migratorias como en las desarrollo, y que vincula muy acertadamente migración con efectos positivos. Pero eso sí, siempre teniendo en cuenta que tales acciones no son la panacea y que habrán de ir de la mano de otras muchas acciones y políticas para surtir efectos.

Por otra parte, las acciones de codesarrollo que, desde esta perspectiva pueden hacer una aportación a la solución a la cuestión migratoria son aquellas que constituyen verdaderas políticas de intervención en materia de codesarrollo y se dirigen a la cooperación con la sociedad de origen de los inmigrantes, sin incluir todo el amplio abanico de interacciones que, como el “codesarrollo espontáneo”, se incluyen habitualmente bajo la rúbrica “codesarrollo”<sup>40</sup>. Por otro lado no podemos perder de vista que el grueso de la ayuda al desarrollo vendrá de la mano de los estados. De igual modo que en último término la responsabilidad del desarrollo de los países de origen corresponde al estado, que tiene la obligación de proporcionar bienestar a sus ciudadanos.

Ahora bien, en el caso de los países del norte, una buena política migratoria deberá tener en presente la realidad de la seguridad humana, pero también la de la seguridad tradicional. Dicho de otro modo, la seguridad humana no es omnicompreensiva, no abarca todos los aspectos de la seguridad, con lo que seguridad humana y tradicional son, en cierto modo, complementarias<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Henk, *op. cit.*, p. 97.

<sup>39</sup> Giménez, C. *et al.* (2006): *El codesarrollo en España, Protagonistas, discursos y experiencias*, Madrid, Los Libros de la Catarata. p. 167.

<sup>40</sup> CIDEAL (2007): *Guía Básica del Codesarrollo*, Madrid, CIDEAL, pp. 14 y ss.

<sup>41</sup> Alkire, Sabina: “A Conceptual Framework for Human Security”, *CRISE Working Paper* (2003), Oxford, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), Queen Elisabeth House, University of Oxford, p. 4.





Una realidad que, en el caso que nos ocupa, el de las migraciones, hace que los estados del norte y, significativamente, la Unión Europea aparte de incidir en la necesidad de políticas de cooperación al desarrollo y de incentivar a los países emisores de emigración a desarrollar sus economías, mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones deban mantener y, en su caso, reforzar las políticas y acciones conducentes a un mejor control de sus fronteras.

### **3. Un instrumento clave en el control de fronteras: FRONTEX y la frontera sur de la Unión.**

En este sentido, en lo que al control de fronteras en la Unión Europea se refiere, FRONTEX constituye una de las iniciativas más destacables. Y es que la inmigración proveniente de la costa oeste de África hacia las Islas Canarias, representa una de las mayores rutas de entrada ilegal de personas a la Unión Europea. Por ello, transformados en “guardianes de la frontera” por el tratado de Schengen, Italia primero y España después, han tenido que enfrentarse a las críticas de los “viejos” países de inmigración en el norte de Europa que, desde el principio, se han mostrado muy escépticos sobre la eficacia mediterránea en materia de control migratorio.<sup>42</sup> Por ello en los últimos años la evolución de los flujos migratorios que tienen como destino a Europa se ha caracterizado por el incremento y perfeccionamiento de los controles exteriores, cuya mejora ha representado un paso fundamental en la gestión de los flujos que utilizan la vía marítima como canal de ingreso. Esta mejora de los sistemas de control ha desembocado en los últimos años en una cooperación más estrecha entre los miembros de la UE.

Destaca, en este contexto, la constitución de la agencia europea FRONTEX (Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa de las Fronteras Exteriores) en 2004 en Salónica, cuyas actividades han supuesto un cambio de actitud fundamental en las relaciones entre los países del norte y del sur de Europa. La Agencia, que debería haber entrado en vigor el 1 de mayo de 2005, según su Reglamento (CE 2007/2004 de 26 de octubre de 2004, no lo hizo hasta el 3 de octubre del mismo año en Varsovia, y de una forma un tanto precaria en cuanto a personal e independencia económica.

Sobre la base de las conclusiones del análisis de riesgos de FRONTEX (*Frontex risk analysis*) se decidió llevar a cabo una serie de operaciones conjuntas en la frontera sur de España, o lo que es lo mismo, la frontera sur de la Unión. En primer lugar se crearon una serie de grupos de expertos de otros estados miembros para ayudar a las autoridades españolas en sus entrevistas con los inmigrantes (Reino Unido, Alemania, Noruega, Portugal, Italia y Francia). Del mismo modo, se desarrolló la operación HERA, una serie de patrullas conjuntas a lo largo de la costa occidental de África. HERA I (17 de julio de 2006-31 de octubre de 2006). HERA II (11 de agosto de 2006-15 de diciembre de 2006) para la vigilancia con medios técnicos de la zona afectada, contó además de con el equipamiento español, con dos patrulleras, una italiana y una portuguesa y un avión italiano. HERA III (12 de febrero de 2007- 12 abril de 2007), operación que se desarrolló con el despliegue de expertos de Alemania, Luxemburgo, Italia y Portugal en las Islas Canarias y con el despliegue de patrullas conjuntas por medios navales y aéreos de diversos Miembros de la Unión colaborando con las autoridades senegalesas.

---

<sup>42</sup> Finotelli, Claudia: “Italia, España y el modelo migratorio mediterráneo en el siglo XXI”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 58, Madrid, Real Instituto Elcano, 28 de junio de 2007, p. 1.



La agencia FRONTEX, cuenta con pocos recursos y experiencia para hacer frente a las oleadas migratorias que se prodigan por todo el perímetro de la UE. Para los recursos que no sean de personal, depende de las contribuciones nacionales y una cosa es que las bases de datos de la FRONTEX acumulen ofertas de contribución (19 aviones, 24 helicópteros y 107 buques) y otra distinta es que participen cuando se les necesite. De hecho de los 10 países europeos que se comprometieron inicialmente a apoyar a España, sólo cuatro –Italia, Luxemburgo, Finlandia (con un avión) y Portugal han participado realmente en la misión de control de la frontera Sur de Europa, por Canarias (Francia se retiró tras la primera semana).

Es más, en noviembre de 2007 la dotación de nuestros socios europeos a la agencia para esta zona era únicamente de dos aviones, uno de Luxemburgo y otro de Italia y una corbeta de la armada portuguesa que patrulla en las aguas de Cabo Verde.

Del mismo modo, en parte gracias a las presiones españolas, se ha desarrollado con detenimiento el artículo 7 del Reglamento de creación de FRONTEX, que prevé la existencia de un inventario de equipos de control y vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión que cada uno de los Estados miembros pone a disposición de esta Agencia comunitaria. Este inventario a finales de 2007 era ya una realidad, y España ha aportado al mismo dos helicópteros (uno de policía y otro de Guardia Civil), ocho barcos (cinco costeros y tres de altura) y diverso material entre el que se encuentran seis cámaras térmicas, una de ellas móvil, un detector móvil de CO<sub>2</sub>, y un radar móvil. Estas aportaciones sitúan a España entre los países que se encuentran a la cabeza en cuanto a aportaciones.

En su comunicación del 30 de noviembre de 2006 titulado “Reinforcing Management of the EU’s Southern Maritime Borders”, la Comisión propuso establecer una red de guardacostas permanente para vigilar de una forma coordinada y de manera más efectiva, las fronteras exteriores marítimas de la Unión. De igual modo se propuso la creación de un sistema de vigilancia de los bordes exteriores de la Unión. En el Consejo Europeo de 14/15 de diciembre de 2006 se acordó que la prioridad sería examinar la creación de un sistema de vigilancia para el borde Sur de la Unión. En diciembre de 2007 Frontex desarrolló el estudio BORTEC con el fin de comprobar la viabilidad de crear el sistema de vigilancia europeo (European Surveillance System), del mismo modo la comunicación *COM (2008) 68 FINAL*, establece una hoja de ruta para la implementación de este sistema.<sup>43</sup>

Por otro lado, el Consejo Europeo, en las conclusiones de su reunión de Bruselas el 15-16 de diciembre de 2005, invitó a la Comisión a que presentase una propuesta para la creación de *equipos de reacción rápida* compuesta de expertos nacionales capaces de proporcionar con rapidez y técnica asistencia operativa en momentos de gran afluencia de migrantes en las fronteras de la Unión. En consecuencia, la Comisión elaboró un proyecto el 19 de julio de 2006 para el establecimiento de estos equipos de intervención rápida en las fronteras, de ahí el nombre de la llamada “propuesta RABIT”.<sup>44</sup>

En este marco, España también ha sido uno de los Estados miembros que más han insistido en que se aprobara el Reglamento CE nº.863/2007, que entró en vigor el 20 de agosto de 2007 y regula los Equipos de Intervención Rápida de Frontera (RABIT’s). Este mecanismo presenta interrogantes en relación con la eventual participación de los miembros

<sup>43</sup> Ayet Puigarnau, Jordi: “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR)”, Commission Document COM(2008)68 final, 18 February 2008

<sup>44</sup> COM (2006), 401 final.



no que no son parte de Schengen. Esto por tanto, refleja la complejidad de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión. La Agencia tiene una herramienta eficaz con la creación de los "RABIT" "equipos de respuesta rápida en el lugar. Compuesta de oficiales "invitados" de control de fronteras que pueden ser desplegados en un estado miembro en cinco días hábiles tras la solicitud. En este sentido, los RABIT son claramente distintos de equipos conjuntos de asistencia (*Joint Support Teams*) que participan en las operaciones conjuntas o proyectos piloto, ya que se adaptan a situaciones concretas y sus gastos serán sufragados exclusivamente por la Comunidad. Ya que en el ámbito de sus misiones, los equipos conjuntos de asistencia pueden prestar asistencia técnica a los Estados miembros, aportar ideas, métodos y mejores prácticas con el fin de alcanzar el objetivo de la aplicación uniforme de las normas de Schengen. Por lo tanto, este mecanismo se prevé para promover aún más la solidaridad entre los Estados miembros.

Este reglamento permite el despliegue rápido de expertos de un Estado miembro de la Unión en el territorio de otro Estado miembro en el supuesto de llegada de un número elevado de inmigrantes ilegales suficiente para que se desarrollase la Red de Patrulla Europea (European Patrols Network) con objeto de incrementar la cooperación con los Estado miembros vecinos para organizar patrullas de vigilancia. Esta red de patrulleras conjuntas esta basada en los estudios MEDEA y con el fin de controlar el Mediterráneo de marzo de 2007 a diciembre de 2008 la agencia Frontex lanza la Red de patrullas europeas (European Patrols Network), con un presupuesto de 420.000 euros y con la participación de Bulgaria, Chipre, España, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portugal, Rumania, y Eslovenia. Esta red es un punto clave del sistema europeo de vigilancia (European Surveillance System), ya que si bien el objetivo de la primera fase del EPN es la creación de puntos de contacto entre Estados, la segunda fase prevé la creación de estructuras comunes en Centros de Coordinación Nacional, fortaleciendo la cooperación y la coordinación entre los miembros de la red.

Pese a las limitaciones, y a las premisas de partida, la aportación de FRONTEX como elemento de control de fronteras hasta el momento hay que calificarla como bastante positiva, porque canaliza hacia la zona medios, fondos y atención de la UE que se precisan con urgencia.<sup>45</sup>

Según ha explicado el comandante del servicio de Costas y Fronteras de la Guardia Civil, Eduardo Lobo, coordinador español del proyecto, el principal objetivo del dispositivo, el primero en el que participa Frontex, es "*el efecto disuasorio, que la gente vea que hay medios europeos vigilando y que no salga. Si aún así deciden hacerse a la mar, la misión es detectarlos en aguas del país ribereño africano, que con el acuerdo previo alcanzado con nosotros tiene el deber y el compromiso de aceptar el cayuco y los inmigrantes. Pasadas las aguas territoriales de esos países africanos, se entra en aguas internacionales que son zona de responsabilidad española, por lo que los cayucos interceptados allí, no aceptados por los países africanos, tendrían que ser trasladados a Canarias. De ahí la importancia de poder*

---

<sup>45</sup> España ha sido el principal beneficiario de los fondos europeos en el periodo 2007/2008, con un 15% del total, unos 87 millones de Euros. 41,36 millones en 2007 y 45,95 en 2008. Entre los fondos de fronteras exteriores, los fondos de integración, de retorno y de refugiados. Del mismo modo, España recibe fondos exteriores, como el programa ARGQ, las operaciones HERA de Frontex, los mecanismos de reacción rápida de Mauritania, en 2006, y Senegal 2007, el programa para el control de fronteras y lucha contra la inmigración ilegal de Marruecos (2006-2008), el programa AENEAS de 2005 a 2007 (con el programa Seahorse y Seahorse Network y el proceso de Rabat) o el programa del centro de migración de Malí. Podemos decir que el impulso dado por España desde Hampton Curt a la política de inmigración europea se ha visto reflejado en un considerable incremento de los fondos destinados en materia migratoria.



*patrullar en aguas territoriales de los países de origen*".<sup>46</sup> En este sentido, cabe destacar el despliegue de medios españoles en aguas de Mauritania, Senegal y Cabo Verde que se mantiene de forma permanente desde hace tiempo, aún en los periodos intermedios entre las distintas operaciones FRONTEX.

Por tanto, FRONTEX no sólo ha servido para evitar que un número aún mayor de cayucos llegue a las costas españolas sino que también ha permitido una colaboración más efectiva con las autoridades mauritanas y senegalesas. De hecho, el Ministro del Interior español, Alfredo Pérez Rubalcaba, ha llegado a indicar que FRONTEX podría ser incluso el embrión de un sistema de protección de fronteras único en Europa,<sup>47</sup> algo que no parece plausible si tenemos en cuenta que el presupuesto de Frontex se ampliará en 2008 hasta 72 millones de euros, cifra claramente insuficiente en función del incremento de la presión migratoria a las fronteras de la Unión.

## **Conclusiones**

De lo expuesto en las páginas anteriores cabe concluir por tanto, que la migración, es un desafío para la seguridad que afecta a esta no en una sola sino en varias dimensiones. En este sentido, la migración no es sino la punta del iceberg de un problema de seguridad humana subyacente al que será preciso dar respuesta si se quiere contribuir a solucionar el problema migratorio. Y aunque es claro que una parte de esa respuesta pasa por la puesta en marcha de medidas de codesarrollo, lo es también que las acciones basadas únicamente en el codesarrollo, dada la ambigüedad y polisemia del concepto y su relativa importancia en cuanto a movilización de medios, pueden resultar infructuosas. Si bien es una forma de aprovechar el proceso migratorio de manera positiva, el desarrollo de los países de origen tendrá que venir con el desarrollo de políticas públicas reales que como hemos dicho, aporten seguridad a la inversión para que cree puestos de trabajo y haga crecer la renta de las personas y su bienestar, por lo que a pesar de que hay autores que afirman que el codesarrollo únicamente se puede dar en países en desarrollo, o países pobres, bajo nuestro punto de vista, es justo lo contrario, el codesarrollo podrá funcionar en países donde existe una mínima base que permita la esperanza de futuro. Además, en el caso concreto de España, las políticas de codesarrollo son aún incipientes con todo lo positivo y negativo que ello tiene y el grueso de las ayudas sigue procediendo de los estados.

Por lo tanto, no parece descabellado abogar por que hasta que se apliquen soluciones mas completas y adecuadas que de verdad aborden las causas profundas de las migraciones, se aumenten los mecanismos de control de fronteras como FRONTEX.

Sin embargo, al analizar FRONTEX, hemos comprobado cómo, a día de hoy, es una agencia dotada con medios insuficientes, debido en gran medida a las distintas percepciones sobre los riesgos que la migración supondrá en los próximos años, y por tanto, a las distintas políticas planteadas en el seno de la Unión en la actualidad, unas políticas que, en gran medida, responden a acciones coyunturales y atienden a intereses nacionales o partidistas en el marco de los distintos países de la Unión.

<sup>46</sup> "Defensa formará mauritanos para luchar contra la inmigración ilegal", *El Mundo*, 17 de octubre de 2007.

<sup>47</sup> "El gobierno pide que el operativo de Frontex en Canarias tenga un carácter permanente", 29 de noviembre de 2007, en [www.lukor.com](http://www.lukor.com); "Las patrulleras de Frontex en Canarias serán permanentes desde Febrero", *La Provincia*, 29 de noviembre de 2007.



Con todo, a nuestro entender, si FRONTEX ha tenido un éxito relativo es en gran parte debido a que es una agencia que está dotada de medios muy limitados para cumplir los objetivos que tiene, lo que no es óbice para considerar que puede llegar a ser una agencia clave para el control de fronteras, a la que será necesario ir dotando de mas medios y más coherentes en el futuro.

Por lo demás, parece cada vez más claro que una respuesta adecuada a las migraciones pasa por la complementariedad entre respuestas, como FRONTEX, que den respuesta a los problemas de seguridad tradicional y acciones orientadas a hacer posible una mejora de la seguridad humana en los estados de origen de los migrantes.

Lo que está claro es que la frontera exterior marítima española está en el punto de mira de nuestros socios europeos. Su importancia será cada vez mayor y por ello para conseguir una eficaz gestión de las fronteras exteriores es necesario que se avance lo más rápidamente posible en tres áreas. Primera, la interconexión entre todas las bases de datos que puedan ser útiles a la hora de controlar las entradas en la Unión Europea y las salidas. Segunda, implementar cuanto antes los resultados de los estudios *MEDSEA* y *BORTEC*, sobre patrullas conjuntas y sistemas de vigilancia, respectivamente, con el apoyo de suficientes fondos comunitarios. Se trata de, en el futuro, dejar una sola fuerza policial a cargo de las fronteras, tanto en puestos habilitados como fuera de ellos para lo que la creación de un cuerpo de guardacostas con misiones policiales, aduaneras y de rescate sería una posibilidad a considerar, ya que simplificaría el número de Administraciones con jurisdicción en las aguas territoriales de la Unión. Con tal fin la Unión Europea en su Comunicación (2008) 68, anteriormente mencionada, propone a los distintos estados miembros, la creación de un único sistema de coordinación nacional, el establecimiento de un único sistema de vigilancia de fronteras nacional, para lo cual la Unión pone a disposición de los estados el fondo de las fronteras exteriores (*External Borders Fund*).

De igual modo, la creación del sistema EUROSUR será una pieza importante para la creación de un sistema de control integrado de fronteras dentro de la Unión Europea. Los objetivos principales de este nuevo sistema son principalmente, la reducción de los inmigrantes que entran ilegalmente a la Unión Europea, el incremento de la seguridad de la Unión en su conjunto, contribuyendo a la prevención del crimen transnacional, y aumentar la capacidad de búsqueda y rescate de vidas humanas. Para ello el sistema EUROSUR, permitirá dar una completa alerta situacional que incremente la capacidad de reacción. EUROSUR no pretende reducir la jurisdicción de los estados miembros en estas materias y reemplazar ninguno de los sistemas existentes. Básicamente, lo que pretende es usar la información recolectada por los diferentes sistemas de una manera más coherente.

Sin embargo, mientras tanto, ante la falta de una respuesta colectiva más resolutive, por parte de la Unión, y a falta de una política de inmigración común, se seguirán ensayando otras vías de cooperación, bilateral o multilateral, al margen de la UE entre quienes han mostrado una voluntad más decidida y una capacidad real de contribuir a la solución del problema. Así, en cuestiones tan críticas como la cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal, el crimen organizado o el terrorismo internacional, algunos países han decidido avanzar al margen de las instituciones europeas a través de la firma del tratado Prüm (Bélgica, España, Alemania, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Austria). El tratado, vinculado a la cooperación transfronteriza en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia y la inmigración ilegal prevé intercambios automáticos de información. En una línea similar se desarrolló la reunión informal de Jefes de Estado y de Gobierno de Hampton Court en octubre de 2005 en la que el Reino Unido incluyó, a petición española, el tema de las migraciones



ilegales como uno de los asuntos relevantes para su discusión. En dicha reunión se abordó extensamente la iniciativa franco-española que pretendía abordar el tema de la inmigración de manera global y proponía medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo, con el fin de reforzar la cooperación con terceros países para una mejor gestión de los problemas migratorios en Europa y establecía una nueva dotación financiera de 400 millones de euros al África Sub-Sahariana.<sup>48</sup>

Unas iniciativas que, como apuntábamos más arriba vienen propiciadas por el hecho de que en general las posturas, intereses y percepciones de los socios europeos son muy variadas y afectan negativamente a una verdadera aproximación europea en materias de migración. No obstante si no se logra mantener los avances plasmados en el Tratado de Lisboa y sigue habiendo un cierto estancamiento que obstaculice avanzar en esta materia, es previsible que puedan presentarse más iniciativas al estilo del tratado de Prüm. Es decir, que aquellos Estados que puedan y estén dispuestos a progresar en este ámbito lo harán.<sup>49</sup>

Y por último, se debe seguir trabajando conjuntamente con los países de tránsito y origen, puesto que sin su colaboración nada de lo anterior sería útil.

---

<sup>48</sup> Bermejo, Rut: “Avances en el control de fronteras: Cooperación, información y tecnología”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 18, 13 de febrero de 2007, p. 3.

<sup>49</sup> Sorroza, Alicia: “Inmigración y Unión Europea: ¿hasta donde podemos llegar juntos?”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 64, 1 de junio de 2007, p. 6.



## ¿CÓMO LAS REGIONES INFLUYEN EN EL PROCESO DECISIONAL COMUNITARIO? MECANISMOS DE ACTIVACIÓN ASCENDENTE DE LAS ENTIDADES SUB-ESTATALES EUROPEAS

Jorge Tuñón <sup>1</sup>

*Universidad Complutense de Madrid*

### Resumen:

Que la Unión Europea es actualmente una organización supranacional dirigida por los estados que la forman es una obviedad. Sin embargo, no es menos cierto que muchas de las regiones que integran esos estados llevan un cuarto de siglo intentando influir en las decisiones que se toman en Bruselas, y que desde 1992, con motivo del Tratado de Maastricht, tienen reconocida una cierta participación dentro del proceso decisional europeo. De un tiempo a esta parte, las regiones se han concienciado de que su acción exterior o paradiplomacia a escala europea no es una entelequia sino una realidad. Que no pueden esperar a que Europa venga hasta ellas, sino que deben activarse hacia Bruselas, si quieren participar y beneficiarse de las decisiones europeas. Por ello, desde hace más de tres lustros vienen perfeccionando sus cauces, más o menos formales, de interacción con las instituciones de Bruselas. La participación (directa o mediada a través de sus estados) en el Consejo de Ministros de la UE, en la Comisión Europea, en el Comité de las Regiones, en las asociaciones interregionales, o la disposición de delegaciones en Bruselas, son, como veremos, los mecanismos más decisivos, que definen actualmente las muy diferentes estrategias regionales a escala europea.

**Palabras clave:** activación; mecanismos; regiones; Unión Europea.

**Title in English:** "How do the regions influence the EU decision-making process? European sub-state entities ascendant activation mechanisms"

### Abstract:

Nowadays, it is obvious that the European Union is a supra-national organisation led by its states. However, it is also true that many of the regions which compound those states have been looking (during the last twenty five years) to influence Brussels decisions, and since the Treaty of Maastricht (1992), they have been recognised some sort of participation within the European decision-making process. During the last years, Regions realised that it external action or paradiplomacy at European scale is not a dream, but a reality. Regions also realised they can not wait Europe arriving to them, but they must activate themselves towards Brussels, if they wish to participate and benefit from European decisions. This reason leded them to improve its (more or less formal) mechanisms to interact with the Brussels institutions. The participation (direct or trough it national states) in the Council of Ministries of the UE, in the European Commission, in the Committee of the Regions, in the interregional associations, or the establishment of delegations in Brussels, are (as it will be checked), the most crucial mechanisms, which defines at present the very different regional activation strategies at European scale.

**Keywords:** activation; mechanisms; regions; European Union.

Copyright © UNISCI, 2008.

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

<sup>1</sup> Jorge Tuñón Navarro es doctorando en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, e Investigador en prácticas del programa de Formación de Profesorado Universitario del Ministerio de Educación y Ciencia.

*Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* [jorgetn@gmail.com](mailto:jorgetn@gmail.com).



## Introducción

Desde inicios de la década de los noventa, y en particular tras el Tratado de Maastricht, el sistema político europeo ha adoptado el denominado modelo de la *multilevel governance*, caracterizado por el ejercicio de poderes a tres niveles distintos de gobierno, el supra-estatal, el estatal y el sub-estatal. El nuevo sistema de *gobernanza* europea ha permitido la apertura del proceso decisional europeo a nuevos actores públicos como las regiones y los entes locales y privados. Aunque es indiscutible que los estados nacionales europeos continúan disfrutando de una verdadera primacía dentro del actual contexto europeo, y que aún estamos lejos de aquel comentado eslogan de la “Europa de las Regiones”, no es menos cierto que la “Europa con las Regiones”, viene determinando a las entidades sub-estatales como un nivel de gobierno, que a pesar de su falta de homogeneidad, es determinante tanto en la fase ascendente como en la descendente de las políticas comunitarias, además de constituir un sistema de representación territorial, cada vez mejor articulado.

Durante la última década ha suscitado un interesante debate entre los teóricos de la integración europea. De una parte, aquellos que sostienen un modelo basado en la centralidad del Estado y que inciden en la dependencia de la activación regional de las posibilidades conferidas por los gobiernos nacionales, a los que atribuyen la supremacía para vehicular los intereses territoriales ante los foros de decisión de la Unión Europea (UE). De otra parte, los que entienden la actividad de proyección externa de los gobiernos subnacionales como un instrumento para desafiar al poder estatal y favorecer asimismo una mayor autoridad de las instituciones comunitarias en la toma de decisiones.

Sin tomar partido, es innegable el incremento de oportunidades de participación de las regiones europeas en el proceso decisional de la UE durante las últimas dos décadas. Los canales de acceso, tanto formales como informales, a través de los cuales las entidades sub-estatales europeas pueden hacer llegar sus reivindicaciones a Bruselas se han incrementado notablemente desde finales de los ochenta. Desde aquellas primitivas experiencias de cooperación transfronteriza desarrollada en la década de los setenta, se ha pasado en la actualidad a una multiplicidad de fórmulas de movilización de las que participan en mayor o menor medida la práctica totalidad de regiones europeas<sup>2</sup>.

Estas fórmulas han sido categorizadas de distinta manera. Se ha hablado de canales de activación unitarios (utilizados de manera individual por cada una de las regiones), o colectivos (en los casos en los que las regiones se han coaligado para activarse de manera conjunta)<sup>3</sup>. También se han clasificado estos mecanismos en canales institucionales (los promovidos por los tratados comunitarios o por las legislaciones nacionales que posibilitan la representación a las regiones en cuanto a instituciones políticas), y canales de política pública (los promovidos dentro del desarrollo de una concreta política pública comunitaria y se circunscriben solamente a su ámbito)<sup>4</sup>.

Considerando muy válidas las anteriores clasificaciones, nosotros distinguiremos entre canales o mecanismos de activación directos y aquellos indirectos o mediados. A pesar de que

<sup>2</sup> Fargion, Valeria, Morlino, Leonardo y Profeti, Stefania (eds.) (2006): *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, pp. 289-290.

<sup>3</sup> Hooghe, Liesbet: “Subnational Mobilisation in the European Union”, Documento de Trabajo nº 95/6 (1995), Florencia, Instituto Universitario Europeo; Smets, Isabelle: “Les Régions se mobilisent. Quel «lobby régional» a Bruxelles”, en VV.AA (eds.) (1998): *Lobbysme, pluralisme et intégration européenne*, Bruselas, Presses Universitaires européennes, pp. 303-327 ; o Fargion *et al.*, *op. cit.*

<sup>4</sup> Brunazzo, Marco (2005) *Le regioni italiane e l'Unione Europea*, Roma, Carocci Editore, pp. 26-27.





la realidad del proceso de integración europeo haga que no en todos los casos la distinción sea cristalina, cuando hablamos de mecanismos de movilización directos nos referimos a los canales de activación que ponen en contacto de forma inmediata a las regiones europeas con las instituciones comunitarias. Por el contrario, entendemos por mecanismos indirectos, los canales que prevén que esa relación trascurra a través de los gobiernos nacionales.

En función de la anterior clasificación entendemos que actualmente existen preferentemente cinco mecanismos de movilización directos y uno indirecto. Entre los directos incluimos la participación regional en el Consejo de Ministros de la UE, aquella que efectúan las entidades sub-estatales en los comités de la Comisión Europea, la disposición de la oficina de representación regional en Bruselas, la participación en el seno del Comité de las Regiones, así como la involucración en diferentes asociaciones interregionales. Por su parte el mecanismo indirecto consiste en la participación regional en los instrumentos de concertación internos de la voluntad estatal a defender ante las instituciones comunitarias y preferentemente en el Consejo de Ministros de la UE.

Por ello, completamos la acertada definición de Stefania Profeti<sup>5</sup> acerca del concepto de la movilización sub-estatal: “toda esa serie de actividades y de iniciativas que las regiones desempeñan para crear contactos directos con las instituciones comunitarias y con las autoridades sub-estatales de otros países con el fin de promover los intereses del propio territorio y de influir en las decisiones, que en mayor o menor medida les afectan”; haciendo también mención a los contactos que se producen a escala estatal para conformar la voluntad nacional europea que el Gobierno central traslada posteriormente a las instituciones europeas.

## 1. El Consejo de Ministros de la UE

El Consejo de Ministros de la Unión Europea viene siendo por excelencia el foro decisorial comunitario, si bien la institucionalización de la formación del Consejo Europeo, formada por los jefes de Estado y Gobierno, le ha quitado el monopolio de la representación de los intereses estatales en el seno de la Unión. A pesar de ello, el Consejo de Ministros es asimismo la única institución europea cuya definición jurídica contenida en los Tratados posibilita la presencia de representantes sub-estatales, aunque la misma deba circunscribirse a la defensa de los intereses de todo el Estado<sup>6</sup>.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht tan sólo los miembros de los gobiernos nacionales podían formar parte de los Consejos de Ministros de la UE. Sin embargo, con el entonces artículo 146 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, se pasó a admitir que el Consejo de Ministros estuviese formado por “un representante de cada uno de los estados miembros a nivel ministerial, habilitado para desarrollar el gobierno de dicho estado miembro”. Esta novedad dentro del marco legal comunitario, adoptada a iniciativa belga y patrocinada por la movilización de los *länder* alemanes que anhelaban su posible participación directa en el Consejo de Ministros, hizo posible la inclusión, desde noviembre de 1993, de representantes de las regiones en las deliberaciones del Consejo de Ministros de la UE, siempre que acreditasen su rango ministerial. Por tanto, dentro del marco legal europeo, la hipotética participación directa de representantes regionales en las deliberaciones del Consejo de Ministros de la UE, siempre en representación del conjunto de

<sup>5</sup> Fargion *et al*, *op. cit*, p. 287.

<sup>6</sup> A pesar de que el Comité de las Regiones también permite la participación de las entidades sub-estatales, se trata de un órgano sin rango de institución dentro del seno de la UE.



su propio Estado, es factible desde finales de 1993. Es necesario reseñar que la participación de ministros regionales es tan sólo una posibilidad y no una exigencia, por lo que no se obliga a la utilización de una representación regional sino que sólo se facilita, reservándose a los estados la decisión tanto de aprovechar tal posibilidad, como la manera de hacerlo.

De hecho, esta posibilidad del Tratado ha terminado por ser aplicada principalmente en aquellos países en los que existen “representantes de nivel ministerial” a escala regional, es decir en los estados federales de Alemania, Austria y Bélgica. Asimismo, ha sido posible también en los casos del Reino Unido (RU), Portugal (sólo puntualmente en los supuestos de Azores y Madeira), y también desde diciembre de 2004 en el supuesto del profusamente regionalizado estado español<sup>7</sup>. La diferencia sustancial entre los supuestos de los países federales de Austria, Bélgica y Alemania con respecto a los de los demás países cuyas entidades sub-estatales han participado en el Consejo de Ministros, radica en que mientras que en el caso de los primeros esa participación es un derecho constitucionalmente establecido que el Gobierno central no puede obviar ni limitar, en los demás supuestos es una posibilidad que se rige por el régimen de la invitación de los Gobiernos Centrales a sus entidades sub-estatales, y que como toda invitación puede formularse o no, e incluso una vez formulada cabría la posibilidad de retirarla, algo legalmente imposible en el caso de los primeros.

En todo caso, el mandato de los representantes regionales en el Consejo está vinculado a “la defensa exclusiva del interés nacional, incluso en los momentos en los que este último fuese contrario al de los intereses de los territorios que representan”<sup>8</sup>; algo que según el ex-presidente de la Comunidad Autónoma Canaria, Fernando Fernández<sup>9</sup>, sólo es posible en aquellos países en los que “ningún partido ni territorio duden del principio de lealtad constitucional, ya que en la medida en que dicho principio se debilite, la posible participación regional en la UE se complicará”.

Aunque el Consejo de Ministros de la UE es un órgano unitario, por la cantidad de distintas políticas comunitarias tratadas se viene articulando funcionalmente en consejos sectoriales, cuya composición difiere en función de las áreas temáticas. Es por ello que corresponde a los mismos Estados, escoger en función de las materias a discutir a los representantes sub-estatales capacitados para participar. Pero no sólo eso, sino que también depende de la elección jurídico-política de cada uno de los estados miembros la decisión sobre el papel, el rol y la medida en la que se consiente a los representantes regionales participar en las sesiones del Consejo. Sobre esta elección, el Tratado no hace a los estados ninguna sugerencia a que tengan en cuenta su propia articulación territorial.

---

<sup>7</sup> En España la fórmula fue rechazada por los sucesivos Gobiernos centrales hasta que, en 2004, el nuevo Ejecutivo socialista dispuso los medios oportunos para la implementación de la posibilidad. Concretamente en la reunión de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) de 9 de diciembre de 2004 se acordó la incorporación a la delegación española en las reuniones de las formaciones de: empleo, política social, sanidad y consumo; agricultura y pesca; medio ambiente; y educación, juventud y cultura; de un miembro con rango de consejero de un Gobierno autonómico, para representar a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en los asuntos que incidiesen en sus competencias. Como representante de pleno derecho de la delegación española defiende el interés conjunto de las CC.AA. y su elección se efectúa siguiendo un sistema rotatorio.

<sup>8</sup> Brunazzo, Marco: “Le Regioni italiane nella “multilevel governance”. I canali di accesso alla UE”, en *Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo Locale*, vol. 4 (julio/agosto 2004), p. 631.

<sup>9</sup> Tuñón, Jorge (2008): *La activación europea de las regiones legislativas. Análisis comparado de las estrategias de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, p. 38.



Como la existencia de una colectividad de personas que pueden representar al Estado en el Consejo, posibilita la participación regional más allá de la figura del jefe de la Delegación, la práctica de los Estados ha dado lugar a tres tipos de situación<sup>10</sup>:

- El Gobierno Central está constitucionalmente obligado a designar a un ministro regional como jefe de la delegación al tratarse asuntos que internamente sean de competencia regional. Ese ministro dirige las negociaciones con el resto de los representantes europeos, expone la posición del Estado al que pertenece y emite los votos que le correspondan al mismo. Este tipo de sistema se viene utilizando en Alemania y en una modalidad particularmente compleja en Bélgica, tal y como se analiza en el capítulo valón de este trabajo de investigación.
- Existe un acuerdo interno por el cual los ministros regionales pueden, en los casos en los que así se decida y con autorización expresa del Gobierno central, actuar como jefes de la delegación nacional. Éste es el caso de Austria e Italia.
- El Gobierno central puede acompañarse de ministros regionales que participen en las negociaciones bajo la dirección del representante nacional. Pueden hablar en la sala del Consejo de Ministros en los casos en los que el jefe de la delegación les autorice, pero no pueden emitir el voto nacional. Se trata del caso del RU (en los supuestos escocés, galés y norirlandés), de Portugal (para Azores y Madeira), y de España.

A pesar de lo que pudiera parecer *a priori*, la influencia particular y el papel que un representante regional tiene en la delegación nacional de la que forma parte es inversamente proporcional a las funciones que desempeña. Y es que cuanto más protagonismo tenga (jefe de la delegación u otros cargos relevantes) su perfil “nacional” será más acentuado, mientras que el mismo podrá ser marcadamente mucho más “regional” en los casos en los que sus funciones sean meramente de observación y asesoramiento<sup>11</sup>.

Más allá de la modalidad de participación regional en las reuniones de los distintos Consejos de Ministros formales, dentro del marco de esta misma institución, los representantes regionales participan también tanto en las representaciones permanentes de cada uno de los Estados miembros ante la UE, como en los Grupos de Trabajo y en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) del Consejo de Ministros<sup>12</sup>.

Las posibilidades de participación regionales en el Consejo de Ministros de la UE han sido objeto de distintas valoraciones tanto académicas como políticas. Y es que si bien es innegable el valor simbólico de la participación regional directa en el Consejo de Ministros de la UE (sobre todo en el caso de las regiones europeas con conciencia de nación), también es cierto que esa participación directa no implica automáticamente un incremento de la influencia regional sobre las decisiones europeas. El motivo deriva de que ninguno de los modelos nacionales arbitrados contempla la participación regional en defensa únicamente de sus particulares intereses regionales, sino que por el contrario esas participaciones deben realizarse bajo el prisma de los intereses del conjunto de las entidades sub-estatales del Estado en cuestión, siguiendo un más o menos complejo sistema de rotación entre las mismas, y

<sup>10</sup> A la hora de describir el grado de involucración regional en el Consejo de Ministros de la UE tomamos como referencia la clasificación efectuada por Domínguez García, Fernando (2005): *Las regiones con competencias legislativas*, Colección Estudios Autonómicos y Federales, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 278-281.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 286.

<sup>12</sup> Para profundizar sobre ambas posibilidades véase *ibid.*, pp. 282-285.



desarrollando lealmente las directrices marcadas por los diferentes modelos de conformación de las posiciones europeas de cada uno de los Estados. Por ello, algunos académicos como Charlie Jeffery restan importancia al hecho de sentarse en la silla del Consejo de Ministros y se la suman al grado de participación regional en la conformación de la posición europea nacional.<sup>13</sup>

## 2. La Comisión Europea

Gran parte del interés de las regiones por las cuestiones europeas surgió a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta como consecuencia de la reformulación de la política regional europea que lideró la Comisión europea. Las entidades sub-estatales europeas pronto entendieron que estar cerca de la institución comunitaria para conocer de primera mano los proyectos y las iniciativas legislativas europeas, era una herramienta indispensable para influir en el proceso decisional europeo.

La hipotética participación de las entidades sub-estatales europeas en los comités de la Comisión Europea no aparece recogida en los textos constitutivos de derecho primario europeo, tal y como sí que sucede en el supuesto de las posibilidades de participación que ya preveía el Tratado de Maastricht para las reuniones del Consejo de Ministros de la UE. Y en el marco del actual proceso decisional europeo, en el que la Comisión Europea (CE) adquiere progresivamente mayores cuotas de poder, no es precisamente una cuestión sin importancia, estar o no estar en o junto a la CE para poder influir en el proceso decisional europeo. Y es que la CE ya no es sólo una institución europea cuya acción se limite al ámbito de las funciones ejecutivas consistentes en la adopción de las medidas oportunas dirigidas a la implantación de las políticas y de la legislación comunitaria, sino que actualmente resulta decisiva su participación en los albores del proceso legislativo: “las entidades sub-nacionales deben intentar influir a la CE al inicio del proceso legislativo, porque después les resultará mucho más complicado tener incidencia en el mismo”<sup>14</sup>.

En los últimos años la CE se ha convertido en un actor central del proceso de europeización, y ha permitido a las entidades subnacionales europeas desarrollar conexiones verticales que les hacen posible incluso, y según la política en cuestión, puentear el paso intermedio estatal. Si bien es cierto que las autoridades sub-nacionales se han visto inmersas en el proceso decisional comunitario a iniciativa propia, no es menos cierto, que la misma CE ha facilitado y apoyado la posibilidad de la mencionada participación.

Para las decisivas tareas del inicio del proceso legislativo comunitario (fase ascendente), así como para la de la aplicación y ejecución de la mencionada legislación comunitaria en cada uno de los estados miembros de la UE (fase descendente), la CE ha dispuesto el sistema de la *Comitología*, es decir de la creación de comités *ad-hoc* para el desarrollo, la legislación y la aplicación de las regulaciones oportunas en los más diversos sectores, consintiendo la participación en defensa de sus intereses, de representantes externos a la CE. Los comités pueden tener diversos mandatos (consultivos, de gestión-ejecución, o de reglamentación), pero también muy diferentes posibilidades de asesorar o condicionar a la institución comunitaria.

---

<sup>13</sup> Véase Tuñón, *La activación europea, op. cit.*, p. 40.

<sup>14</sup> *Ibid.*



Los comités son siempre presididos por representantes de la CE, pero, a su vez, están compuestos por delegados de los estados miembros, que pueden ser funcionarios de las autoridades centrales u otra clase de expertos, incluidos también los regionales. La UE es completamente “ciega” al origen de los representantes elegidos por cada país, puesto que la designación es una cuestión exclusivamente interna de los Estados miembros<sup>15</sup>. Así, mientras que países federales como Alemania o Bélgica envían frecuentemente funcionarios regionales en las materias de competencia sub-estatal; España sólo permite que la participación de funcionarios de las CC.AA se produzca en los Comités de gestión o ejecutivos en las materias de energía, medio ambiente, desarrollo rural, sanidad o redes transeuropeas, entre otros; pero no en aquellos que asesoran a la CE y pueden influir en sus iniciativas legislativas<sup>16</sup>. Y la falta de homogeneidad en este sentido entre las prácticas de los distintos Estados miembros se debe a que el carácter de la representación de los funcionarios regionales es idéntico, al de la participación en los Grupos de trabajo del Consejo de Ministros, en el que los Estados tienen la última palabra, con lo que, por lo general, la participación regional se limita y se delimita también por medio del sistema de la invitación.

Más allá de las posibilidades de interacción entre las regiones y la CE en la fase descendente o de implementación de las políticas comunitarias que constituyen otra dimensión que no es objeto específico de esta investigación, las ofertas de participación en la fase ascendente de la legislación comunitaria que los comités de la CE ofrecen a los representantes regionales no son ni mucho menos escasas. El motivo reside en que en la fase ascendente inicial del proceso legislativo, la CE tiene necesidad de contar con datos, estudios y análisis en todos los campos de competencia comunitaria para los que carece muchas veces de personal y presupuesto disponible. Es entonces, cuando los estados miembros, pero también las entidades sub-nacionales que componen los mismos, se muestran totalmente dispuestos a colaborar con los tres centenares de comités dispuestos por la CE, con la intención de que sus perspectivas e intereses se vean reflejados en el proceso decisonal.

La participación en los comités de la CE y la interacción con la institución europea conllevan el desarrollo de una serie de tareas por parte de los funcionarios o asesores de las entidades sub-estatales. Éstos, de una manera más o menos evidente en función de las condiciones y de la formalidad de los encuentros, representan y defienden los intereses de la Región o de la Comunidad a la que representan. Además, se anticipan a la redacción de los proyectos legislativos y siguen los trabajos de elaboración de los mismos. También comparten, intercambian y transfieren información útil con la CE sobre aquellos aspectos que la institución comunitaria precisa conocer, y analizan los borradores de los proyectos de regulación y de los programas comunitarios en tramitación

Sin embargo, tampoco es conveniente sobredimensionar la influencia que pueden ejercer las regiones europeas a través de la *Comitología*, ya que es igualmente cierto que tanto los comités de gestión, como los de reglamentación y los consultivos, pueden influir en las disposiciones legales de una manera tan sólo indirecta y limitada, induciendo a la CE a adoptar su punto de vista en función de la propuesta planteada.

Una de las características más importantes de la participación regional en los comités de la CE, es su alto grado de informalidad. La escasa institucionalización del mecanismo ha

<sup>15</sup> Véase Domínguez García, *op. cit.*, pp. 295-296.

<sup>16</sup> Esta práctica es valorada por algunos académicos como Ugalde, Alexander: “La acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión Europea ampliada”, en VV.AA. (2005): *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Vitoria, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, p. 335; como de cierto “interés técnico pero de escaso peso político”.



provocado que apenas sea objeto de estudios a escala europea y que la doctrina se refiera en escasas ocasiones al mismo.

Como consecuencia de esa falta de formalidad, el mecanismo presenta dos fachadas diferentes: la de la participación en los Comités, y la aún más informal que se desarrolla a través de los contactos directos entre los funcionarios de la CE y los de las entidades sub-estatales. Y son dos vertientes que se retroalimentan pues una no podría subsistir sin la otra ya que cuando los funcionarios de las representaciones sub-estatales acuden a los grupos de trabajo de la CE, conocen a sus miembros y hacen contactos con sus servicios, por lo que a partir de entonces ya no necesitan llamar a sus puertas<sup>17</sup>.

### **3. Las oficinas de representación regional en Bruselas**

La historia del establecimiento de oficinas de representación en Bruselas se corresponde mayormente con la de la activación regional a escala europea, y no tanto porque el establecimiento de sedes regionales en la capital europea agote el fenómeno de la activación, sino porque es uno de los mejores indicadores del mismo. Y es que la decisión regional de hacerse escuchar directamente en las instituciones europeas a través de sus oficinas de representación en Bruselas a mitad de la década de los ochenta coincidió con un periodo de grandes cambios en la UE, derivados del Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht, la reforma de los fondos estructurales o la creación del Comité de las Regiones.

Al contrario de lo que sucedía con la interacción regional con la Comisión Europea, existe una copiosa literatura académica disponible acerca del establecimiento de oficinas regionales de representación regional en Bruselas como mecanismo de activación sub-estatal, ya sea bajo la perspectiva de la *gobernanza* a múltiples niveles como desde la de las meras prácticas de *lobbying*<sup>18</sup>. En la mayoría de estos trabajos se asume a escala general europea que la proliferación de oficinas regionales confirma el modelo de *gobernanza* a múltiples niveles de la UE y el interés sub-estatal por influir sobre las instituciones europeas. La literatura entiende que las primeras fórmulas de presencia regional en Bruselas fueron fruto de la necesidad de acceder a las fuentes de financiación comunitarias de una parte, y de otra al deseo de acceder a las informaciones y a los debates sobre las políticas europeas, sobre

<sup>17</sup> Véase Tuñón, *La activación europea*, op. cit., p. 42.

<sup>18</sup> En relación a esa literatura pueden consultarse para profundizar: Badiello, Lorenza: "Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles", *Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo Locale*, vol. 1 (enero/febrero 2000), pp. 89-119; Bolgherini, Silvia (2003): *L'attivazione delle Regioni in Europa. Un'analisi comparata di otto casi mediterranei*, Tesis Doctoral, Università degli Studi di Firenze, Florencia; Brunazzo, *Le regioni italiani*, op. cit.; Caciagli, Mario (2006): *Regioni d'Europa: Devoluzione, regionalismi, integrazione europea*, 2ª ed., Bologna, Il Mulino; Dandoy, Règis y Massart, Françoise (2005): "The external action of autonomous regions in Europe", ponencia defendida en las Sesiones Conjuntas del Consorcio Europeo de Investigación Política (ECPR), grupo de trabajo nº 30 "Patterns of regional democracy", Granada, 14 al 19 de abril), pp. 1-33; Dominichelli, Luisa: "Le regioni nel dibattito sull'avenire dell'Unione: Dalla dichiarazione di Nizza alla Convenzione Europea", en D'Atena, Antonio (ed.) (2003): *L'Europa delle autonomie. Le regioni e l'unione europea*, Milán, Giuffrè Editore; Fargion et al, op. cit.; Jeffery, Charlie: "Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU", *Regional and Federal Studies*, vol. 6, nº 2 (1996), pp. 183-203; John, Peter: "UK Sub-national Offices in Brussels", en *Regional Studies*, vol. 28, nº 7 (1994), pp. 739-75; Marks, Gary, Nielsen, Françoise, Ray, Leonard y Salk, Jane: "Competencies, cracks and conflicts. Regional mobilization in the European Union", *Comparative Political Studies*, vol. 29, nº 2 (1996), pp. 164-192; Tuñón, Jorge: "Regional activation towards Brussels within the Europeanization process", artículo no publicado presentado en el Centre du Politique Comparée de la Université Catholique du Louvain, 22 de junio de 2007; Tuñón, *La activación europea*, op. cit.



todo en aquellas materias de competencia regional en las que la legislación comunitaria pasaba a ser vinculante

Asimismo, Marks, Nielsen, Ray y Salk<sup>19</sup> aplicaron en 1996 la tradición americana sobre los estudios de representación de los intereses territoriales al fenómeno de las oficinas de representación bajo las hipótesis del *resource-push* y del *resource pull*. Ambas toman la variable de control socioeconómica en sentido opuesto. Mientras que la primera entiende que las regiones de mayores recursos económicos tienen más posibilidades de activarse y de crear sus oficinas de representación en Bruselas; la segunda, a la inversa, entiende que las regiones más desfavorecidas económicamente tienen más incentivos para disponer de oficinas de representación con el objetivo de acceder a los fondos comunitarios<sup>20</sup>. Incluso otras investigaciones han ligado factores institucionales como la extensión de las competencias regionales o la autonomía política como factor decisivo para la defensa de los intereses regionales a través de las oficinas de representación<sup>21</sup>.

Para encontrar el primer precedente de oficina de representación territorial en Bruselas debemos remontarnos a 1984, momento en el que no una región, sino el ayuntamiento de la ciudad inglesa de Birmingham estableció su sede en la capital europea. Desde entonces se ha sucedido el establecimiento de multitud de representaciones paradiplomáticas de diferentes entidades territoriales europeas. De esta manera, durante la segunda mitad de la década de los ochenta llegaron a Bruselas las representaciones de los *länder* alemanes, de las *communities* británicas, de las regiones francesas, y de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) españolas<sup>22</sup>. Pero la explosión del fenómeno acaeció entre 1993 y 1995, al pasarse de 54 a 140 oficinas abiertas. Desde entonces la cifra ha ido incrementando progresivamente, pasando según los distintos estudios por más de un centenar y medio de oficinas en funcionamiento en 2002<sup>23</sup>, 230 a finales de 2004<sup>24</sup>, o a las 250 oficinas de representación ya fuesen oficiales o no oficiales, que funcionarios del Gobierno de Escocia radicados en Bruselas, reconocían que a final de 2006 funcionaban en Bruselas<sup>25</sup>. Y es que el desarrollo de un fenómeno mimético de difusión ha llevado a la práctica totalidad de las regiones de los Estados miembros (salvo en el caso de Portugal), a establecer su propia antena en Bruselas.

Las diferentes representaciones regionales establecidas en Bruselas se autodenominan de variadas maneras, en función de los diferentes modelos institucionales de cada país, como: representaciones, delegaciones, antenas, u oficinas de conexión, entre otros<sup>26</sup>. Esta variedad terminológica responde a la enorme variedad de las propias oficinas, desde la perspectiva formal, funcional, estructural y organizativa<sup>27</sup>.

De hecho y como regla general, los países federales como Austria o Alemania, o aquellos caracterizados por un fuerte regionalismo como España, han instituido oficinas “con un preciso rol político institucional, que persiguen objetivos bien definidos y que están formados por funcionarios públicos con experiencia internacional”. Mientras que las oficinas territoriales de estados centralizados como Francia, Holanda, Suecia o Dinamarca gozan, por

<sup>19</sup> Marks *et al.*, “Competencies, cracks and...”, *op. cit.*

<sup>20</sup> Estudios posteriores como el de Bolgherini, *op. cit.*, han refutado ambas hipótesis.

<sup>21</sup> Coinciden en este sentido Marks *et al.*, “Competencies, cracks and...”, *op. cit.*; Badiello, *op. cit.*; Bolgherini, *op. cit.*

<sup>22</sup> Caciagli, *op. cit.*, p. 88.

<sup>23</sup> Véase Tuñón, *La activación europea, op. cit.*, p. 43.

<sup>24</sup> Fargion *et al.*, *op. cit.*, p. 293.

<sup>25</sup> Véase Tuñón, *La activación europea, op. cit.*, p. 43.

<sup>26</sup> Caciagli, *op. cit.*, p. 89.

<sup>27</sup> Bolgherini, *op. cit.*, p. 192.



el contrario, de dimensiones mucho más reducidas y a menudo son expresión de intereses territoriales múltiples y sub-regionales<sup>28</sup>.

En cuanto al modelo y a la estructura, las oficinas presentes en Bruselas se diferencian enormemente. De una parte están las representaciones institucionales, que son las sedes oficiales regionales destacadas en la capital europea, y de otra las representaciones no institucionales, en los casos en los que los gobiernos regionales se apoyan en sedes de representación, agencias regionales o cámaras de comercio en función de distintos acuerdos. Además, las oficinas pueden ser simples cuando representan a una única región, o compuestas, en los casos en los que para abaratar costes o por cuestión de prioridades políticas comunes, dos o más regiones europeas deciden compartir sede. Entre estas últimas se distinguen las compuestas transnacionales formadas por regiones de distintos estados miembros, y las compuestas por regiones de un mismo país<sup>29</sup>.

Más allá de la forma, las oficinas de representación varían en cuanto a sus dimensiones, que van desde los quince o veinte (e incluso hasta treinta funcionarios en el caso de Baviera) miembros en el caso de las de los *länder* alemanes o de la CC.AA de Cataluña que forman verdaderas embajadas en miniatura<sup>30</sup>, al extremo opuesto de oficinas de apenas uno o dos empleados como las de Molise (Italia), o Epiro (Grecia).

Con respecto a las tareas y funciones que desarrollan las representaciones regionales en Bruselas, podemos distinguir<sup>31</sup>:

- La función de red de contacto y conexión tanto con las instituciones comunitarias como con otras regiones europeas, a través de la creación de un complejo tejido de contactos y relaciones a través de canales sobre todo informales. En el caso de la relación con la UE, se trata de una cooperación de ida y vuelta o de doble sentido, ya que tanto las oficinas regionales se dirigen a los funcionarios de la UE como éstos recaban información de los representantes regionales, sobre todo al inicio del proceso de definición de las políticas europeas.
- La actividad informativa que se materializa en la investigación, recogida, análisis, selección y gestión de información comunitaria y de las otras regiones europeas sobre temáticas de competencia regional.
- La función de representación de los intereses regionales, que consiste en la presentación de estrategias, proyectos y posturas regionales a los diversos interlocutores de Bruselas; lo que conlleva la celebración de seminarios, manifestaciones culturales, o visitas de políticos regionales, entre otras actividades.

---

<sup>28</sup> Coincidimos con las apreciaciones de Badiello, *op cit.*, aunque creemos conveniente mencionar que no sucede lo mismo con el que es probablemente el país más federalizado de Europa, Bélgica, tal y como analizaremos en el capítulo valón de la presente investigación. Véase en este sentido Tuñón, *La activación europea, op. cit.*, p. 43.

<sup>29</sup> Ejemplo del primero de los casos es el del Trentino Alto Adigio italiano y el Tirol austriaco, o el de Essex británico y la Picardía francesa. Por su parte, ejemplo del segundo de los casos es el de Centroitalia, que agrupa a Lazio, Toscana, Umbria, Abruzzo y Las Marcas.

<sup>30</sup> Brunazzo, *Le regioni italiani, op. cit.*, pp. 31-32.

<sup>31</sup> Para profundizar en las funciones de las oficinas de representación de las regiones europeas en Bruselas véase Badiello, *op cit.*; Caciagli, *op. cit.*; Dandoy y Massart, *op. cit.*; Fargion *et al.*, *op. cit.*





- La asistencia técnica para ayudar a la elaboración de los proyectos de las regiones, proporcionando a las sedes centrales los conocimientos necesarios para desarrollar los procedimientos y mecanismos necesarios para establecer relaciones con otras regiones europeas y participar en los programas comunitarios.

Con respecto a los interlocutores de las oficinas regionales, la más destacada de entre las instituciones comunitarias es la Comisión Europea, con la que las regiones europeas disfrutaban de una relación privilegiada, por su tradicional apertura al diálogo con los distintos grupos de interés. A pesar de ello aunque en menor medida, también son interlocutores de las oficinas de representación en Bruselas, tanto el Parlamento Europeo como el Consejo de Ministros, entre las instituciones comunitarias, como el Comité de las Regiones, entre los órganos de la Unión.

Dentro de esta enorme variedad acerca de prácticamente todas las dimensiones de las oficinas de representación derivada de la extensión de sus funciones y la intensidad de su trabajo, se confirma la creciente concienciación de los gobiernos regionales por desarrollar un modelo de paradiplomacia o de política exterior, por medio de la cual saltar el paso de sus respectivos gobiernos nacionales para intentar influir tanto sobre las instituciones comunitarias como sobre las demás regiones europeas<sup>32</sup>.

#### **4. El Comité de las Regiones**

La creación del Comité de las Regiones (CDR) en 1994, siguiendo las directrices dispuestas para su institución en 1992 por el Tratado de Maastricht, supuso una novedad dentro del marco comunitario que proporcionó a las regiones y a los entes locales de los Estados miembros, lo que entonces se suponía que llegaría a ser un mecanismo a través del cual influir en el proceso decisional europeo de manera directa y estructurada. De hecho, el CDR constituye la forma más elevada de reconocimiento de la realidad del progresivo involucramiento de las estructuras de gobierno sub-estatales en el proceso decisional europeo. Y es que casi cuatro décadas más tarde del nacimiento de la UE, las regiones europeas conseguían disponer de un organismo representativo que les sirviese para hacer llegar directamente los intereses regionales a los centros de decisión europeos. La creación del CDR, actualmente con las últimas adhesiones de Bulgaria y Rumanía formado ya por 344 miembros efectivos, suscitó grandes intereses y expectativas, motivo por el que se ha convertido en objeto de numerosos estudios europeos<sup>33</sup>.

Más allá de que la institución y la creación del órgano daten de 1992 y 1994, años antes, a mitad de la década de los ochenta, el Acta Única Europea ya había abierto la puerta a las reivindicaciones regionales más explícitas que incidían en la necesidad de integrar al menos desde la perspectiva económica, el nivel regional y local dentro de las políticas regionales, perspectiva que comenzó a cristalizar con la gran reforma de la política estructural de la UE de 1988. A partir de 1990 el proceso “era ya irreversible”<sup>34</sup>, como dos años más tarde confirmaría el Tratado de Maastricht.

El hecho de que los acontecimientos político institucionales de la UE posteriores a aquel Tratado, como el Tratado de Ámsterdam de 1999, el Tratado de Niza de 2001, el proyecto de Constitución Europea de 2004, y finalmente el Tratado de Reforma de Lisboa de 2007, no

<sup>32</sup> Caciagli, *op. cit.*, p. 93.

<sup>33</sup> En relación a esa literatura pueden consultarse la propuesta en Tuñón, *La activación europea, op. cit.*, p. 45.

<sup>34</sup> Bolgherini, *op. cit.*, p.90.



hayán desarrollado ni atribuido capacidades significativas al CDR, ha provocado que muchas de las más importantes REG-LEG que lo integran se hayan desencantado enormemente con un mecanismo que no les ha otorgado todavía la influencia en el proceso decisional que creían que les reportaría, motivo por el cual algunas de ellas han decidido incidir sobre otros mecanismos que entienden más eficientes.

Estructuralmente el CDR está dirigido por el Gabinete de Presidencia del que forman parte el Presidente y los numerosos vicepresidentes. La estructura organizativa se articula por medio del Secretariado General y la Asamblea Plenaria (en la que participan todos los miembros y que adopta las opiniones, las resoluciones, el presupuesto, el reglamento y elige los cargos). Además, el CDR cuenta con una estructura administrativa propia formada por casi un centenar de funcionarios, junto al medio millar que comparte con el Comité Económico y Social, ubicado en el mismo edificio<sup>35</sup> (De Micheli, 2006, p.333-334).

El CDR tiene como objetivo primordial la defensa del principio de subsidiariedad, motivo por el cual actualmente tiene dos funciones primordiales. De una parte, debe ser consultado por la CE, el Consejo de Ministros, y por el Parlamento Europeo, en relación a aquellas políticas comunitarias que supongan responsabilidades regionales (cohesión económica y social, redes europeas, sanidad, educación, juventud y cultura<sup>36</sup>); de otra, tiene la posibilidad de presentar informes a iniciativa propia. Incluso, según las propuestas efectuadas en la Convención sobre el futuro de Europa, podría llegar a tener acceso directo al Tribunal de Justicia de la UE.

En el momento de su creación, el CDR pareció ser un acicate sobre todo para aquellos presidentes regionales alemanes, belgas, italianos y españoles que apostaban por un fuerte *Tercer Nivel* en Europa que representase a las regiones y a las naciones sin estado. Desde entonces se han completado tres mandatos (1994-1997), (1998-2001) y (2002-2005), y nos encontramos inmersos en el cuarto de ellos que se inició en 2006 y debería durar hasta 2009. Sin embargo, durante este tiempo el órgano europeo ha tenido un recorrido difícil y controvertido, ya que desde el inicio de sus actividades se ha encontrado con *handicaps* insalvables. Al no poseer una estructura adecuada ni disfrutar de recursos autónomos, no ha sido capaz de obtener una verdadera influencia dentro de la política europea, pero ni siquiera de aportar como prometía legitimidad democrática a la UE, o informar y potenciar la involucración de los ciudadanos comunitarios<sup>37</sup>. El transcurso del tiempo ha revelado que los poderes del CDR son demasiado débiles, porque aunque debe ser consultado sus resoluciones no son vinculantes. Además, su composición es demasiado heterogénea ya que va desde REG-LEG con 18 millones de habitantes hasta pequeñas autoridades locales, e impide muchas de las veces encontrar posiciones comunes acerca del futuro de Europa<sup>38</sup>.

A pesar de las diversas leves mejoras respecto al Comité de las Regiones que se han venido sucediendo con motivo de las sucesivas reformas comunitarias, aún en la actualidad presenta a los ojos de la literatura más próxima a las tesis regionalistas una serie de graves carencias estructurales:

<sup>35</sup> Demicheli, Chiara: "Il Comitato delle regioni e il caso italiano", en Fargion *et al.*, *op. cit.*

<sup>36</sup> Como bien explica Caciagli, *op. cit.*, p. 118, el Tratado de Ámsterdam aumentó estas posibilidades a los campos del empleo, los asuntos sociales, el medio ambiente o la formación profesional.

<sup>37</sup> Caciagli, *op. cit.*, p. 118.

<sup>38</sup> Keating, Michael (2005): *The Government of Scotland: Public policy making after devolution*, Edimburgo, Edinburgh University Press.



- a) La falta de reconocimiento político al no otorgársele el rango de institución tras el último Tratado de Reforma de Lisboa, quedando así marginado como un mero órgano consultivo, implica la imposibilidad del Comité de formalizar acuerdos interinstitucionales con las instituciones con las que trata, o adoptar medidas que aseguren el cumplimiento del principio de subsidiariedad.
- b) Respecto a su composición, desde un principio se criticó que su distribución se hiciera por Estados en lugar de atender a fenómenos más vinculados con el hecho regional como podría ser el grado de descentralización. Además, las más poderosas regiones con capacidades legislativas europeas siempre se han mostrado disconformes con la heterogeneidad de los miembros que lo componen, de naturaleza tanto local como regional, a pesar del nombre de la institución. No cabe duda de que “las regiones hubieran preferido no compartir la representación de los órganos subestatales con los entes locales, e incluso, excluir a otras regiones de diferente nivel competencial o sin nivel competencial en los Estados no regionalizados”<sup>39</sup>, frente al criterio finalmente impuesto por los Estados. Por ello, algunos representantes regionales han pretendido que el CDR haga honor a su nombre e incluya solamente regiones y no entes locales, e incluso los provenientes de regiones con poderes legislativos han sugerido al menos, como ya vimos, diferenciar en distintas cámaras dentro del mismo CDR, entre aquellas regiones meramente administrativas y aquellas que gozan de capacidades legislativas. Sin embargo, es necesario reconocer que uno de los factores decisivos de la heterogeneidad del CDR tiene difícil solución, puesto que deriva de los muy diversos modelos de organización territorial de los distintos estados miembros de la UE, por lo que, la composición mixta del Comité es poco menos que una obligación<sup>40</sup>.
- c) La falta todavía de competencias en materias habitualmente gestionadas por las regiones (investigación, industria o agricultura, entre otras) (Castro Ruano y Ugalde, 2004, p.163), derivada de la ausencia de una cláusula que prevea la obligatoriedad de recabar la opinión del CDR antes de adoptar decisiones en las mencionadas materias, así como el hecho de que sus dictámenes no tengan, en ningún caso, fuerza vinculante para las instituciones a las que van dirigidos.

A pesar de todas estas debilidades todavía existen algunos juicios positivos acerca del CDR, sobre todo aquellos que inciden en que el órgano comunitario al menos no ha caído en la tentación de convertirse en una fábrica de opiniones, ya que sólo ha emitido un número contenido de ellas. Incluso el CDR ha logrado que las mismas hayan sido extensamente recogidas por la Comisión Europea, lo que sin duda supone un impacto ostensible sobre la legislación comunitaria<sup>41</sup>.

Además, en su momento la creación del CDR implicó el mayor reconocimiento otorgado a las regiones al posibilitar su acceso al sistema institucional comunitario. Y es que, por primera vez desde la firma del primitivo Tratado de Roma de 1957, un documento de derecho originario trataba a las Regiones como sujetos activos del proceso decisorio comunitario, y no

<sup>39</sup> Mangas, Araceli y Liñán, Diego (2002): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, pp. 284-285.

<sup>40</sup> Tuñón, *La activación europea, op. cit.*, p. 47.

<sup>41</sup> Bolgherini, *op. cit.*, p. 94.



solamente como destinatarios pasivos de las políticas de la UE<sup>42</sup>. La constitución del CDR respondió, a juicio de Castro Ruano<sup>43</sup>, a una triple motivación: el principio de subsidiariedad, por el que las decisiones deben ser tomadas desde los niveles más próximos a sus receptores, los ciudadanos; el principio de proximidad y transparencia, que ansía el acercamiento de los ciudadanos a la actividad comunitaria; y el principio de asociación, referido a la optimización de la eficacia del procedimiento decisorio por medio de la participación de todos los niveles involucrados.

El CDR constituyó en su momento un avance decisivo al permitir la participación de los entes subestatales en los procesos de elaboración de las políticas y decisiones comunitarias. Es más, su trabajo desde la fecha, ha sido, cuando menos laborioso y extenso, como demuestran los más de cuatrocientos dictámenes emitidos, además de todas aquellas resoluciones en las que ha marcado su parecer ante distintos desafíos que ha debido afrontar la UE. Sin embargo, las carencias anteriormente comentadas han provocado que se haya quedado muy lejos de alcanzar las pretensiones previstas en el momento de su fundación.

## **5. El asociacionismo interregional**

Las oficinas de representación en Bruselas, siguiendo las directrices marcadas desde sus propias regiones, buscan tradicionalmente establecer relaciones de cooperación con otras entidades sub-estatales europeas, y favorecer su propia inclusión en redes formales o informales de movilización colectiva. Con la intención de obtener un mayor grado de autonomía interna, así como con la de incrementar su participación en el proceso decisorio europeo destinan sus esfuerzos al desarrollo del fenómeno de la cooperación interregional<sup>44</sup>. Como consecuencia, los acuerdos de cooperación entre regiones se han multiplicado durante las dos últimas décadas gracias al desarrollo institucional de la UE, pero también al de las políticas comunitarias que han promocionado el entendimiento interregional<sup>45</sup>.

Las regiones, en ausencia de diálogo directo (con las instituciones europeas), han inventado una especie de cadena de transmisión formada por las asociaciones interregionales, como una fórmula para ponerse de acuerdo entre sí, hacer frente a problemas similares, y en definitiva para concentrar fuerzas, legitimidad y representatividad a la hora de realizar demandas ante las instituciones europeas.

El fenómeno de la cooperación interregional atiende a realidades próximas pero heterogéneas entre sí. Y es que las asociaciones interregionales no son muy diferentes de las redes de cooperación y de los modelos de partenariat. Las sutiles diferencias entre esos conceptos suelen derivarse de la extensión de sus componentes (multilateral y mucho más extensa en el caso de las asociaciones, y mucho más reducida en cuanto al número de miembros, llegando incluso a tratarse de acuerdos bilaterales, en el de las redes y los partenariados), así como por la estabilidad de su duración, naturaleza de la cooperación y

---

<sup>42</sup> Pérez Tremps, Pablo (ed.) (1998): *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid / Barcelona, Marcial Pons.

<sup>43</sup> Castro Ruano, José Luis: "El diálogo directo de las regiones con la UE: la Asamblea de las Regiones en Europa, el Comité de las Regiones y la Red de Regiones Legislativas", en Petschen, Santiago (ed.) (2003): *El papel de las regiones en Europa*, Madrid, Biblioteca Nueva, p. 82.

<sup>44</sup> Dandoy y Massart, *op. cit.*, p. 18.

<sup>45</sup> Caciagli, *op. cit.*, p. 76.



estructura organizativa, también más extensa, general y programada en el caso de las asociaciones que en el del resto de fórmulas de programación interregional.

Concretamente los partenariados y las redes de cooperación entre las regiones se distinguen de las asociaciones por su naturaleza menos estable y formalizada y por su carácter generalmente más operativo y flexible, a menudo ligado expresamente a los proyectos de realización en común<sup>46</sup>. Por lo general una asociación tiene una duración superior a la de una red interregional, que generalmente se extingue con la obtención de los objetivos marcados o con la finalización del programa europeo que había originado su creación. Por su parte, una asociación tiene una naturaleza más institucional y una estructura organizativa mucho más consolidada, al contrario de las redes que gozan de una naturaleza mucho más operativa y una estructura más ligera<sup>47</sup>.

Tal y como sucede con las asociaciones, los partenariados y las redes de cooperación adoptan formas y modelos muy distintos los unos de los otros. Pueden ser: cooperaciones históricas con socios privilegiados, que vienen de muchos años atrás y que suponen acuerdos formalizados para la realización de proyectos y acuerdos de intercambios preferenciales en común; los acuerdos de colaboración, que suponen colaboraciones más formalizadas que los partenariados históricos ya que prevén la firma de protocolos entre las regiones (a modo de ejemplo, Toscana y Andalucía son socios privilegiados que han venido manteniendo cooperaciones históricas que han terminado por materializarse en protocolos de acuerdos de cooperación); y las colaboraciones *ad hoc*, que nacen ligadas a un proyecto particular y a una iniciativa puntual y específica, y que pueden disolverse o reeditarse en función de los resultados y de los intereses de las regiones<sup>48</sup>.

A pesar de todas las disquisiciones anteriores no siempre es sencillo delimitar en la práctica si una fórmula de cooperación interregional se adecua al modelo de las asociaciones o al de las redes, debido a que mientras que algunas redes cada vez se hacen más extensas en cuanto al número de sus componentes, de otra parte, también es más frecuente el nacimiento de asociaciones de objetivos muy específicos y limitados, que tienden bien a desaparecer, bien a sobrevivir sin mucho sentido, una vez que dichos objetivos son alcanzados.

Refiriéndonos ya concretamente al asociacionismo interregional, en la literatura de los estudios europeos existen numerosos criterios de clasificación para las diferentes asociaciones interregionales, que combinan condicionantes geográficos, funcionales, jurídicos o económicos; aunque sin duda el factor más recurrente ha sido el que distingue entre aquellas de carácter específico y las de carácter generalista. Las primeras son especializadas y funcionales, y gozan de temáticas precisas e intereses particulares. Por su parte, las generalistas suelen estar formadas por un número mucho más elevado de miembros representando a una inmensidad de autoridades regionales, cuya voz hacen llegar a las instituciones comunitarias. El objetivo de estas últimas es más amplio ya que tiene como fin último la promoción del papel regional en el proceso de construcción europea<sup>49</sup>.

Las primeras formas de cooperación entre autoridades sub-nacionales pertenecientes a diferentes Estados europeos, ya fuesen miembros o no de la UE, se remontan a la década de los cincuenta, cuando el proceso de integración europea estaba en sus inicios y distaba mucho de tener la importancia y significación de la que goza hoy en día. Entonces se crearon diversas

<sup>46</sup> Brunazzo, "Le Regioni italiane nella 'multilevel governance'", *op. cit.*, p. 638.

<sup>47</sup> Brunazzo, *Le regioni italiane e l'Unione Europea*, *op. cit.*, p. 34.

<sup>48</sup> Bolgherini, *op. cit.*, pp. 238-239.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 192.



fórmulas como la Conferencia Europea de Poderes Locales (CPLRE), el Consejo de las entidades locales y de las regiones de Europa (CCRE), o la Sección europea de la Unión Internacional de las autoridades locales (IULA)<sup>50</sup>.

El fenómeno del asociacionismo europeo se vio perfeccionado y extensamente difundido a partir de los años setenta, momento en el que vieron la luz numerosas formas de cooperación transregional y transfronteriza entre realidades territoriales que compartían determinados condicionantes geográficos. Entre aquellas, se pueden citar como las más relevantes: la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), fundada en 1973 que con el paso del tiempo (146 regiones de 25 países asociadas en 2002) se ha convertido en la más importante y poderosa asociación interregional de carácter no generalista; y la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), creada en 1971. También dignas de mención en esta época por su carácter de transfronterizas, encontramos: la Comunidad de Trabajo de los Alpes Centrales (ARGE ALP), fundada en 1972; la Comunidad de Trabajo de los Alpes Adriáticos (ALPE ADRIA), creada en 1978; y la Comunidad de Trabajo de los Alpes Occidentales (COTRAO), nacida en 1982.

Otro impulso para la creación de nuevas asociaciones y para la inclusión de nuevos miembros en las preexistentes acaeció a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta a raíz de las iniciativas comunitarias de cooperación derivadas de la nueva política de cohesión regional de la UE, y de la mayor atribución de competencias que obtuvo la CE tras el Acta Única. Entre ellas debemos citar a la Asociación de Regiones Europeas de Tradición Industrial (RETI); y a la Asociación de los cuatro motores de Europa, constituida en 1988 por Lombardía, Cataluña, Ródano Alpi y Baden-Württemberg.

De la mencionada época (1985) fue también la Asociación de Regiones Europeas (ARE) que se estructuró como una asociación de carácter generalista, llegando a abarcar a más de 300 regiones de 26 países europeos, y que fue precursora y ardua luchadora en busca de la creación de un organismo que defendiera los intereses de las entidades sub-estatales dentro de la misma UE, y cuya consecución de su objetivo a través de la fundación del CDR, supuso la dilución de su actividad y trascendencia<sup>51</sup>. Aún así la ARE ha constituido un referente dentro del fenómeno del asociacionismo interregional ya que: en su momento apareció como el “máximo exponente del proceso de institucionalización de la cooperación interregional iniciado en la década de los 70”<sup>52</sup>; pretendió cubrir todas las mencionadas necesidades sectoriales y convertirse en un instrumento de cooperación y representación al margen de los estados<sup>53</sup>; nació con la intención de promover el diálogo y la cooperación interregional, la efectiva regionalización europea y el principio de subsidiariedad, y la mejora de la participación institucional de las regiones en el entramado de la UE<sup>54</sup>; porque pronto gracias

<sup>50</sup> Fargion *et al.*, *op. cit.*, p. 297.

<sup>51</sup> Algo parecido a lo que sucedió con el Consejo de Ayuntamientos y de Regiones de Europa (CCRE), que nacido en 1951 desempeña hoy en día un papel bastante limitado en beneficio sobre todo de las aspiraciones de las entidades locales; o al Consejo de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), que en la actualidad se mueve principalmente en relación al Consejo de Europa.

<sup>52</sup> Castro Ruano, *op. cit.*, p. 65.

<sup>53</sup> Además de las adhesiones individuales, las organizaciones interregionales fundadoras fueron: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, Conferencias de Regiones Periféricas y Marítimas, Comunidad de Trabajo de las Regiones de los Alpes Occidentales, Asociación de las Regiones de los Alpes Centrales, Asociación de Regiones de los Alpes Orientales, Comunidad de Trabajo de los Pirineos, Comunidad de Trabajo del Jura, Comunidad de Trabajo de las Regiones Europeas de tradición Industrial, y la Asociación de las Regiones de Capitales Nacionales.

<sup>54</sup> Tuñón, Jorge (2005): “Aspiraciones satisfechas y frustradas de las regiones con capacidad legislativa en la Constitución Europea. Consecuencias previsibles y actitudes políticas posteriores en España”, Trabajo de



a su diferencia cualitativa y cuantitativa respecto a las demás asociaciones “se convirtió en el órgano principal de representación regional de las Regiones europeas, así como en un poderoso grupo de influencia y presión tanto ante las diversas organizaciones supra-estatales como ante los propios Estados”; así como por la gran aportación de la Declaración sobre Regionalismo en Europa, adoptada por su Asamblea General el 4 de diciembre de 1996 en Basilea, un documento político definido incluso como “una auténtica Carta Constituyente de la Regionalización Europea”<sup>55</sup>.

A partir de la década de los noventa se han desarrollado las asociaciones sectoriales de carácter específico en detrimento de las de carácter generalista, o bien las generalistas en cuanto a su composición pero específicas en cuanto a la concreción de sus objetivos. Entre ellas, cabe destacar: la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), que reúne a 74 regiones de ocho países; la Alianza de los Intereses Marítimos Regionales en Europa (AMRIE), la Asociación Europea de las Regiones y de las Autoridades Locales para el *Life Long Learning* (EARLALL) en 2001; o la Asociación de las Regiones Europeas de los Productos de Origen (AREPO) en 2004<sup>56</sup>.

Pero sin duda la asociación más poderosa en la actualidad es una de carácter informal y de reciente creación, el Grupo de Regiones con Capacidades Legislativas (REG-LEG), fundado como consecuencia del desencanto de las 74 regiones europeas con poderes legislativos con la defensa de sus intereses por parte del CDR a partir de Primera Conferencia de los Presidentes de Regiones con Poder Legislativo, celebrada en noviembre de 2000 en Barcelona, a la que se han sucedido anualmente las de Lieja, Florencia, Salzburgo, Edimburgo, Munich, Cardiff y de nuevo Barcelona. De carácter eminentemente político, su mayor éxito derivó de la Declaración de Laeken en 2001, que fue el primer documento político firmado por los entonces quince estados miembros, que reconocía la existencia singular de las REG-LEG, y concedía al CDR la posibilidad de nombrar seis representantes ante la Convención Europea, de los cuales cinco correspondieron a las REG-LEG<sup>57</sup>.

Por mucho que la inclusión de las diferentes regiones europeas en más o menos asociaciones interregionales pueda ser un indicador de su interés por la utilización del mecanismo, también es cierto que no todas ellas tienen la misma importancia ni conceden las mismas posibilidades, y que el interés regional no sólo deriva de la participación sino de la calidad de la misma, es decir de la habilidad de las regiones para obtener la presidencia de las asociaciones o de sus comités ejecutivos, que son indicadores muy válidos acerca de la actuación regional en estas asociaciones.

En definitiva, el asociacionismo interregional está estrechamente conectado al proceso de integración europea y al crecimiento regional dentro de la esfera comunitaria. Las asociaciones representan una forma de integración horizontal articulada a través de las relaciones, los intercambios y la cooperación entre entidades sub-estatales de diferentes Estados miembros, que afianza asimismo la integración vertical, que es el pilar sobre el que se sostiene la integración europea<sup>58</sup>.

---

Investigación conducente a la obtención del Diploma de Estudios Avanzados, Universidad Complutense de Madrid, p. 15.

<sup>55</sup> Jáuregui, Gurutz (1997): *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, p. 137.

<sup>56</sup> Fargion *et al.*, *op. cit.*, p. 297.

<sup>57</sup> Flandes, Westfalia del Norte, Bruselas, Toscana y Comunidad Valenciana.

<sup>58</sup> Bolgherini, *op. cit.*, p. 147.



## **6. La participación regional a través de propio Estado**

Los analizados mecanismos de movilización ascendente con respecto a las instituciones comunitarias que vienen utilizando las entidades sub-estatales europeas se caracterizan por constituir cauces directos de representación regional con respecto a los centros decisionales de Bruselas; sin embargo a estos canales debemos añadir aquellos otros métodos no directos que intentan influir en el proceso decisonal europeo, de manera intermediada, a través de los resortes dispuestos para ello en el seno de los estados miembros que componen la UE.

Y es que una Comunidad Autónoma española, una región belga o italiana, o un *land* alemán o austriaco, no sólo influyen sobre el proceso decisonal europeo en los casos en los que acuden directamente al Consejo de Ministros de la UE, o participan en el CDR o en las diferentes asociaciones interregionales de manera directa, sino que sus posibilidades de hacer llegar sus intereses a las instituciones europeas pueden ser explotadas asimismo a través de los mecanismos comunes estatales de interacción con la UE. Evidentemente ya no se trata de un canal directo sino que sufre el filtro estatal, pero de ninguna manera es menos eficiente o relevante, ya que el sistema institucional comunitario todavía se organiza en torno al modelo estatal, y en muchas de las ocasiones las posibilidades y la influencia real y efectiva a través de los estados es mayor que los mecanismos de activación regional directa analizados hasta el momento.

Al hablar de la conformación de una posición nacional para defender en el seno de las instituciones europeas nos estamos refiriendo preferentemente a la postura estatal que se defiende en el Consejo de Ministros de la UE. Sin embargo, las posibilidades no se agotan allí, puesto que aunque ésta sea la más característica y decisiva de las participaciones, la postura nacional también se hace llegar a las instituciones europeas a través de: la participación estatal en los Comités de la Comisión Europea, los Grupos de Trabajo y del Comité de Representantes Permanentes del Consejo, o la actuación de las diferentes Representaciones Permanentes nacionales ante la UE.

Si nos referimos concretamente a la participación en el Consejo de Ministros de la UE, podemos advertir que muchas regiones europeas, sobre todo aquellas con mayor autonomía y capacidades, pero sobre todo aquellas de perfil más nacionalista se han desvivido para poder acudir directamente al Consejo de Ministros de la UE y sentarse a negociar junto a los representantes de los demás países miembros. Y sin negar el valor simbólico de la participación regional directa en el Consejo de Ministros de la UE (sobre todo en el caso de las regiones europeas con conciencia de nación), también es cierto que esa participación directa no implica automáticamente un incremento de la influencia regional sobre las decisiones europeas, ya que ninguno de los modelos nacionales arbitrados contempla la participación regional en defensa únicamente de sus particulares intereses regionales, sino que por el contrario esas participaciones deben realizarse bajo el prisma de los intereses del conjunto de las entidades sub-estatales del Estado en cuestión, siguiendo un más o menos complejo sistema de rotación entre las mismas, y desarrollando lealmente las directrices marcadas por los diferentes modelos de conformación de las posiciones europeas de cada uno de los estados. Es por ello, que muchos académicos, altos funcionarios y políticos reconocen que para sus regiones resulta mucho más importante asegurarse unas altas dosis de participación en la conformación interna de la postura europea nacional, por encima de la siempre satisfactoria sensación de acudir al Consejo de Ministros a representar una posición, nunca particular sino común y previamente concertada, con respecto a la que ni cabía ni cabe ofrecer deslealtad alguna.





Los métodos indirectos de participación están abiertos a las regiones de todos los Estados miembros, sin embargo la manera de gestionarlos varía de unos a otros. El motivo reside en que los textos de derecho primario comunitario regulan la participación estatal en las instituciones comunitarias, pero dejan al arbitrio de los Estados miembros la elección de los mecanismos de conformación interna de la posición nacional que los mismos defienden en el seno de los debates y las negociaciones comunitarias. Por este motivo, son los estados los que arbitran la fórmula de participación de sus entidades sub-estatales en la formación de la postura europea que los representantes nacionales deberán defender en las instituciones comunitarias. Por ello, las formulas y soportes legales elegidos difieren dentro de los distintos países miembros de la UE, según existan los instrumentos legales al efecto o por el contrario se utilicen mecanismos de concertación entre el Estado y sus regiones no establecidos constitucionalmente, como producto de condicionantes sociales o históricos especiales.

Los mecanismos internos arbitrados para permitir la participación regional en la conformación de la posición europea común difieren según cada uno de los estados, aunque del análisis de nuestros casos de estudio y de la más cercana realidad española podemos advertir que generalmente se presentan dos tipos de fórmulas: las multilaterales y las bilaterales.

De una parte, las fórmulas multilaterales gozan de un componente más democrático ya que se supone que conceden igualdad de oportunidades a todas las regiones que componen un estado miembro, además de gozar de una mayor institucionalización y formalidad. Aunque se bauticen de diferentes maneras responden a este modelo, la *Conferenza Stato-Regione* en Italia, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en España, los *Joint Ministerial Committees* en el Reino Unido, o las Conferencias Interministeriales de Política Exterior y los Comités de Concertación en Bélgica, entre otros.

Junto a éstas, encontramos las fórmulas bilaterales o de negociación directa entre las regiones y el Gobierno central de su Estado con objeto de que la visión regional quede plasmada en la posición nacional europea. Estos métodos suelen ser mucho menos formales o administrativos, y en ocasiones carecen de institucionalización alguna y se circunscriben a meras negociaciones políticas entre los ejecutivos regionales y el central, sobre todo para aquellas políticas o situaciones que afectan preferentemente a una de las regiones del Estado. Ello ha llevado a que muchas veces se tramiten internamente a través de los cauces de los propios partidos políticos, sobre todo cuando coinciden en los dos niveles de gobierno (como sucedió en el caso escocés entre 1999 y 2007 con el Partido Laborista), o bien por medio de la negociación política al más alto nivel. De esa manera se ha institucionalizado el sistema de los Concordatos en el Reino Unido, o es muy frecuente que las especialísimas reivindicaciones de la comunidad autónoma de Canarias con respecto a la UE a través del Estado español, se sustancien a través de la Comisión bilateral Canarias-Estado<sup>59</sup>.

Según lo descrito, a la hora de analizar las fórmulas de participación regional en la conformación de las distintas posiciones europeas estatales no sólo podemos distinguir en función del número de actores, entre multilaterales y/o bilaterales sino que conviene también atender a la institucionalización y al grado de formalidad de las mismas. Las posibilidades también son dos. De una parte, las fórmulas institucionalizadas previstas constitucionalmente y reflejadas también en acuerdos específicos, que pretenden dotar al proceso de unas elevadas dosis de estructuración que permita alcanzar una posición común en primer lugar a escala

---

<sup>59</sup> Tuñón, *La activación europea, op. cit.*, p. 53.



administrativa, y en su defecto a través de un delimitado proceso político. De otra, las negociaciones completamente informales, que aunque caben también en la negociación administrativa resultan, por su naturaleza, indispensables en el caso de la política, y que en ocasiones sirven por su flexibilidad para desbloquear las situaciones para las que las fórmulas institucionalizadas se han demostrado ineficientes.

La expresión o el desarrollo de la postura europea de los distintos estados se apoya en la tarea de los Grupos de Trabajo del Consejo de Ministros y del Comité de Representantes Permanentes (COREPER), así como en la de las distintas Representaciones Permanentes de los Estados. Si bien no se trata propiamente de órganos de delimiten inicialmente la postura nacional europea, sí que se encargan de plasmarla, hacerla llegar a las instituciones comunitarias y desarrollarla en su caso en función del devenir de los acontecimientos comunitarios. Y lo cierto es que en esos foros trabajan funcionarios, que a pesar de hacerlo para el Estado no pueden siempre obviar su procedencia regional.

En cierta forma las Representaciones permanentes son a los Estados lo que las oficinas de representación a las regiones, una especie de “embajadas” nacionales ante la UE. Los estados nombran al Representante Permanente, a su adjunto y a los funcionarios que lo asisten, y desarrollan tareas de información, apoyo y asistencia cuando los ministros nacionales acuden a Bruselas. A pesar del carácter de delegación diplomática, las entidades sub-estatales tienen una participación mayor en la Representación Permanente de la que podrían tener en una embajada ante un país no europeo; aunque no exista una representación autónoma sino una integración de funcionarios regionales en la Representación Permanente. Según el modelo adoptado por cada una de las representaciones permanentes de los Estados miembros pueden tener un mayor grado de autonomía dentro de las mismas, y se pueden encontrar con que a pesar de actuar bajo supervisión del Representante Permanente, pueden tener también responsabilidades con respecto al nivel regional<sup>60</sup>. Si bien estos funcionarios no suponen un canal directo de participación regional en el Consejo, sí que se complementan la participación regional indirecta en la modulación y el desarrollo de la posición europea del Estado al que pertenecen.

## Conclusiones

Como hemos podido comprobar a lo largo del presente artículo, la participación de las regiones europeas en el proceso decisonal comunitario es una realidad. La misma resulta incuestionable a pesar de que desde unos sectores se pretenda negar tal posibilidad al contemplar exclusivamente la dimensión “estatocéntrica” de la dinámica comunitaria; y desde otros se lamenta su limitado impacto.

Hace tiempo que las regiones europeas con mayores capacidades se concienciaron de que para poder tener alguna influencia sobre las decisiones europeas no podían seguir esperando a que la UE se acercase a ellas, sino que debían tomar la iniciativa para participar del proceso decisonal europeo. Por ello, actualmente muchas de las regiones europeas hacen uso de los cauces de activación ascendentes para conseguir que sus intereses sean escuchados en Bruselas. Algunas de ellas participan directamente en el Consejo de Ministros de la UE, bajo diferentes formulas convenidas con los Estados de los que forman parte y de manera más o menos formal en función de los casos y las situaciones. A pesar de haber sido la anterior la

---

<sup>60</sup> Domínguez García, *op. cit.*, pp. 282-283.



ancestral reivindicación de las regiones con mayor conciencia de nación a escala europea, en muchas ocasiones se ha demostrado más efectivo el cauce indirecto de la participación en el Consejo a través del propio Estado nacional.

Fuera del Consejo de Ministros, uno de los foros abiertos a la participación regional que ofrece unas mayores posibilidades de impacto sobre todo al inicio del proceso legislativo europeo es el de la Comisión Europea, a través del más formalizado proceso de la *Comitología*, pero también a partir de las informales pero muy efectivas técnicas de *lobbying* que ejercen los funcionarios regionales sobre los de la institución europea. Muchos de esos funcionarios regionales están destacados de manera permanente en la capital europea formando parte de la delegación regional en Bruselas. Estas delegaciones, en algunos casos cuasi-embajadas, conforman un mecanismo aprovechado por la práctica totalidad de las regiones europeas, como fórmula para gestionar de una manera más cercana y eficaz el resto de mecanismos de activación regional europea.

Tampoco renuncian las regiones europeas a participar en algunos otros foros fuera de las instituciones comunitarias. El Comité de las Regiones es concebido por algunas estrategias regionales como un foro de escaso impacto directo pero de enorme visibilidad y reconocimiento político; mientras que algunas de las más poderosas asociaciones interregionales conforman potentísimos grupos de *lobbying*, con elevadas opciones de impacto sobre las decisiones comunitarias.

El hecho de que se hayan analizado las virtudes y los defectos de las decisivas fórmulas de activación regional europea, no implica que todas las entidades sub-estatales los utilicen de igual manera. Sólo algunas de las regiones con capacidades legislativas han venido hasta el momento exhibiendo estrategias de utilización frecuente, sistemática y extensa de todos los mecanismos de activación. Y es que este tipo de estrategias (minoritarias), suponen una inversión de recursos materiales, pero también de prioridades políticas que no todas pueden, o desean acometer.

Tanto las regiones que optan por la utilización de unos mecanismos en detrimento de otros, como las que desarrollan unas estrategias más extensas, ponderan unos cauces sobre otros ya que tienen la convicción de que no todos ellos les resultan igualmente efectivos. Así, la utilización de unos mecanismos u otros, pero también el impacto regional a través de cada uno de los mismos dependen de diferentes factores. De una parte, los independientes de la composición de la arquitectura institucional interna regional a una triple escala: ejecutiva, legislativa y administrativa; o el nivel nacional que comprende básicamente la estructura constitucional a escala nacional que dota a la región de unas competencias más o menos extensas así como de unos elementos de coordinación formales tanto con el gobierno como con la administración central. De otra parte, una serie de factores externos más o menos relevantes para cada una de las regiones europeas, entre los que cabe reseñar: la cuestión socio-económica, el sentimiento de identidad regional, la afinidad política entre los gobiernos regional y nacional, la estabilidad y la duración de las mayorías de gobierno regionales, el interés exhibido por las elites políticas regionales, o la sinergia de las mismas con las administrativas.

Por último, debemos reseñar que los mecanismos de activación regional europea conforman un ámbito en continua evolución y transformación. De ahí, que en muchas ocasiones los cauces informales, aquellos a los que la literatura apenas hace vagas referencias, sean los más efectivos. Estos cauces más informales, por su propia naturaleza menos fiscalizados, permiten a las regiones una interacción a escala europea mucho más directa que



les aporta una aproximación en ocasiones singular, y muchas veces diferenciada. Ese valor añadido se pierde desde el momento en el que la utilización de esos cauces informales se generaliza y se opta por “poner las cartas sobre la mesa”, es decir por la formalización de los mismos. Ello, junto a la constante evolución de las dinámicas europeas, provoca que los mecanismos de activación necesiten ser revisados en un futuro próximo, tanto por la hipotética falta de utilización de algunos de ellos, como por la configuración de nuevas fórmulas. A modo de ejemplo, algunas regiones como Escocia comienzan de manera incipiente a utilizar a sus euro-diputados para trabajar también en el Euro-parlamento desde una perspectiva regional.

En todo caso y al margen de la evolución y la transformación de los mismos, como el artículo ha demostrado, ya resulta imposible negar que las regiones ejercen una paradiplomacia y acción exterior a escala europea, y que desarrollan una más o menos sistemática, extensa y efectiva estrategia de activación ascendente europea. Con la intención de ser tenidas en cuenta y de influir en el proceso decisonal europeo, las entidades sub-estales europeas utilizan toda una serie de mecanismos, cauces y vías (más o menos formalizados) para que sus voces sean cada vez más escuchadas por Bruselas.



## SACRED PLACES AND “FOLK” ISLAM IN CENTRAL ASIA

**Komil Kalanov**<sup>1</sup>

*Institute of Culture of Tashkent*

**Antonio Alonso**<sup>2</sup>

*Universidad CEU-San Pablo*

### **Abstract:**

Islam is not a uniform religion but is expressed differently around the world. In Central Asia this corresponds to the experience of a moderate Islam that allows people to move away from the extremists who, nevertheless, are taking root in the area. This is partly due to the incorrect management of the issue of Islamism undertaken by each Government, some failing in terms of laxity and others in terms of hard repression.

**Keywords:** Islam; Islamism; Central Asia; sacred places.

### **Resumen:**

*El Islam no es una religión uniforme sino que tiene diversas expresiones a lo largo y ancho del planeta. En Asia Central esas expresiones se corresponden con la vivencia de un Islam moderado que permite que la gente se aleje de los extremistas que, sin embargo, se van arraigando en la zona. Eso se debe, en parte a la mala gestión del islamismo que hace cada Gobierno, cayendo unos en la laxitud y otros en la represión descarnada.*

**Palabras clave:** Islam; islamismo; Asia Central; lugares sagrados.

Copyright © UNISCI, 2008.

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

---

<sup>1</sup> Komil Kalanov is Senior Teacher at the Chair of Sociology, Uzbek National University of World Languages, Tashkent.

*Address:* Chair of Sociology, Uzbek National University of World Languages, 21 a, block G-9a, S. Yusupov Street, Tashkent, Uzbekistan. *E-mail:* [komiljon@yandex.ru](mailto:komiljon@yandex.ru).

<sup>2</sup> Antonio Alonso is Assistant Profesor at the “Ángel Ayala” Institute for Humanities, CEU-San Pablo University, Madrid.

*Address:* Instituto de Humanidades “Ángel Ayala”, Universidad CEU-San Pablo, Paseo Juan XXIII, 8, 28040 Madrid, Spain. *E-mail:* [aalonso@ceu.es](mailto:aalonso@ceu.es).



## Introduction

The attacks committed in the last decade by people claiming to be acting in *Allah's* name and trying to give a religious glaze to their actions against the West lead us to think that the best way of anticipating these assaults, in the long term, is to foment the development of moderate Muslim groups and to asphyxiate the most radical fundamentalist groups. The main battlefield, therefore, is that of ideas, for the hearts and the minds, which we can translate in Central Asia as the necessity of rediscovering “folk” Islam.

Islam is not a unified religion, but it possesses a multitude of divisions, sects, and Schools of Jurisprudence, besides lacking a common spiritual leader with universal authority. The principal division is based on the dispute for the succession of the fourth *Caliph*<sup>3</sup> (Omar) in the 7<sup>th</sup> century, producing, on the one hand, *Sunnites* (supporters of the *Sunna*, “path” or custom planned by Mohammed) and, on the other one, *Shi'ites* (supporters of Alí, nephew of the Prophet). *Sunnites*, in turn, recognize four principal Schools (*madhahabi*) of Islamic Jurisprudence: the *Hanafi*<sup>4</sup> (present traditionally in Central Asia and known for its tolerance and adaptability), the *Malaki*, the *Shafi* and the *Hanbali*. In addition, *Sunnites* recognize other lines (*fiqh*) of jurisprudence, such as the *Deobandi*, the *Safi* or the *Wahhabi*<sup>5</sup>.

The role of Islam in politics in Central Asia has changed through time, from being the main regulator of ordinary life to disappearing from the political scene, and then arising again controlled by the State. By the end of the 70's, when some movements claiming a key role for Islam in politics proliferated there, imitating Iran and Afghanistan<sup>6</sup>, Islam had started to be a threat to the USSR, due to two factors: first, because it was an ideology that was undermining the foundations of Marxism-Leninism, and second, because it could be used to channel dissatisfaction with bad Soviet management of other matters (social, economic or cultural). But the “Islamist threat” was manipulated and exaggerated by Andropov, Gorbachev and their comrades, and, likewise, before the '80s the enemies were called *Sufis*, and soon they were replaced by the *Wahhabis*<sup>7</sup>.

Right after the fall of the atheistic Soviet regime other schools, which were more radical than the *Hanafi*, carried out massive proselytism campaigns. The branches of Islam traditionally present in Central Asia are not the most controversial, but they try to live through their faith in a moderate way. Therefore, in B. Raman's opinion, the challenge to regional

<sup>3</sup> For the Islamic terminology, see Galindo Aguilar, Emilio (dir.) (2004): *Enciclopedia del Islam*, 1ª ed., Madrid, Darek-Nyumba. See also Mailló Salgado, F. (1987): *Vocabulario básico de la historia del Islam*, Madrid, Akal.

<sup>4</sup> Cf. Aristegui, Gustavo de (2004): *El Islamismo contra el Islam. Las claves para entender el terrorismo yihadista*. Barcelona, Ediciones B, pp. 26-29. See also Roy, Oliver (1997): *La nueva Asia Central: o la fabricación de naciones*, 1st. ed., Madrid, Sequitur, pp. 231-254.

<sup>5</sup> Islam is a legalistic religion, and the Quran a set of norms and prescriptions, so the people who know the Quran are expert in law and jurisprudence, and this is why the jurisprudence School or *madhahabi* is more important than the lines of interpretation or *fiqh*. See Khalil Samir, Samir (2003): *Cien preguntas sobre el Islam*, Madrid, Encuentro.

<sup>6</sup> “The Soviet aggression in Afghanistan (1979) and the Islamic revolution in Iran (1979) posed a serious threat to the foreign political ties of Central Asian official Islam and to its prestige among the Muslims of their own country and of the entire Muslim world. The Muslims of Central Asia, and first and foremost of Tajikistan, largely sympathized with the Afghan mujahidin and Khomeini”. See Polonskaya, Ludmila and Malashenko, Alexei (1994): *Islam in Central Asia*, Reading, Ithaca Press, p. 99.

<sup>7</sup> This term was used erroneously by the Soviet leaders since the *wahhabism* only existed in Dagestan, where the Saudi movement had penetrated and was rooted in a wide number of rural areas. See Ro'i, Yaacov (2001): *Islam in the CIS. A threat to stability?*, Central Asian and Caucasian Prospects, London, The Royal Institute of International Affairs, pp. 24-27.



stability does not come from the religious field but comes from the IMU, the *Hizb ut Tahrir* and an immense quantity of people discontented with the dictatorships under which they live and which suppress with cruelty any observation of religiousness<sup>8</sup>. But Central Asian people were interested on taking their religion on again through rediscovering their own traditions, which in many cases were not compatible with the new ideologies. This has meant the advance of Islamism being stopped in this region, at least for the moment.

## 1. The arrival of Islam to Central Asia.

The territory known as Central Asia nowadays (Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan) has been a much disputed land in history. It has been coveted by Chinese, Mongol and Greek people, among others. In the seventh century after Christ, some years after the Prophet Mohammed's death, Arab troops conquered the region, calling it the *Ma Wara' al-Nahr* (which means: "What is beyond the river", the Amu Darya, the old "Oxus"), and spread the new faith. By 875 Islam had become the official religion of the Samanid state, whose capital was the city of Bukhara, being independent of Bagdad, the capital of the Abbasid Caliphate.

Islam was rooted in Central Asia as a form of continuity with old traditions:

Baba Tükles was a "friend of God". Islam does not have officially canonized saints, but early on, Muslims came to accept that certain individuals have an intimate relationship to God and may intercede with him on behalf of ordinary Muslims. This cult of sacred persons replicated patronage networks that existed in society. Friends of God could be recognized as such in their lifetimes, and after their deaths, their mausoleums became shrines, places of pilgrimage, and foci of communal identity; their disciples, connected to them through chains of initiation, provided a living link to sacred origins.<sup>9</sup>

In this way, the peoples of central Asia could feel that Islam was not a strange religion but that they could incorporate the new faith into their traditions:

This dual process of localizing Islam and Islamizing local traditions led communities to see themselves as innately Muslim. Local customs were sacralised, and Islam was made indigenous. For most people, there simply could not be a distinction, let alone a contradiction, between Islam and local customs.<sup>10</sup>

The most Islamised former Soviet regions were the Ferghana Valley (in Central Asia), the Dagestan and Chechnya (in the Caucasus) and Tatarstan (in the Urals - Volga). Though the form of Islam that developed in Central Asia was mostly *Sunni*, specifically the *Hanafi*

---

<sup>8</sup> "The main threats to the stability of the CARs in general and to Uzbekistan in particular arise from three sources: first, the remnants of the IMU; second, the growing following of the *Hizb ut Tahrir* in the entire region; and third, large sections of the people, angered by what they consider as the repressive policies of the local Governments and their exploitation of the fears of extremism and terrorism to continue their repressive rule". See Raman, B.: "Jihadi Terrorism in Central Asia: An Update", *International Terrorism Monitor Paper*, No. 22, Paper No. 1691, 1 February 2006, at <http://www.southasiaanalysis.org>, No. 93.

<sup>9</sup> See Khalid, Adeeb (2007): *Islam after Communism: Religion and Politics in Central Asia*. Berkeley/Los Angeles, University of California Press, p. 22.

<sup>10</sup> See Khalid, *op. cit.*, p. 22.



School<sup>11</sup> (*madhhab*), we can also find *Shi'ites* (there are some followers in the mountains of Pamir, in Tajikistan, and also in Turkmenistan). *Sufism* also spread among Uzbeks and Tajiks, mainly through the Naqshbandiyya brotherhood<sup>12</sup>.

## 2. Islam under Communism.

One of the main anti-traditionalist changes made by Soviet authorities was the assault on Islam<sup>13</sup>.

The weight of Islam inside folklore was clearly preponderant in many regions. In fact, the *Sufis* (mystical teachers) continued enjoying great prestige among their followers. In this way, an official Islam was established and another popular one. The difference can still be found today in rural areas, where most Muslims live.

Notwithstanding, the most significant outcome of the Soviet period was the creation of the concept of “nation”, of national identity, which did not exist there before 1920 and which turned against the USSR, since among the first ones in decreeing the death of the USSR were these republics, reaffirming their independence from the USSR this way. This was in spite of having ratified in referendums their loyalty and adhesion to the USSR a few months before. This clarified that under the veneer of *sovietisation* and *russification*, in spite of the daily use of Russian as a *lingua franca*, the gap between the colonizing European-Slav and the Central Asiatic settlers was big.

The Bolshevik attempts to eradicate Islam in Central Asia failed since the Muslims began to operate in a clandestine way<sup>14</sup>. As result of this, the Islamic movements were politicized and became more resistant. The skills acquired during the Soviet era were essential for the later spread of radical preaching during the 90s, and were taken on, modernized and perfected by groups such as *Hizb ut Tahrir*<sup>15</sup>.

During the 30's they closed many institutions (courts, mosques, *madrassas*, *muktab*...) and many clerical people were detained and executed. During World War II, the Bolsheviks changed and created the figure of the “Directorate” (or Board of directors), an organ subordinated to the State whose function was to control any religious activity of Muslim

---

<sup>11</sup> “Central Asian *Hanafi* scholars called themselves *Ahl al-Sunna wal-Jama'a* (People of the *Sunna* and Concord). This designation goes back to a *Hadith* where Muhammad says that the Muslim communities will fragment into seventy-three sects (*firqa*), of which only one will remain –*Ahl al-Sunna wal-Jama'a* (the Sufis likewise claimed to be called the same). These *Hanafi* scholars emphasized their righteousness in such a manner”. See Naumkin, Vitaly V. (2005): *Radical Islam in Central Asia: between Pen and Riffle*, Oxford, Rowman & Littlefield, p. 8.

<sup>12</sup> “Sufism gained wide acceptance in *Ma Wara' al-Nahr*. Sufi brotherhoods of Central Asia –Naqshbandiya, Yasaviyya, Qadiriyya, Qubraviyya- exerted the strongest impact on the cultural and socio-political life in the region, in which a new stratum of the religious class was formed, the influential leaders and preceptors of Sufi brotherhoods: *pirs*, *ishans*, and *shaykhs*”. See Naumkin, *op. cit.*, p. 9.

<sup>13</sup> “All forms of Islamic expressions came under sustained assault in the Soviet period: patterns of the transmission of Islamic knowledge were damaged, if not destroyed; Islam was driven from the public realm; the physical markings of Islam, such as mosques and seminaries, disappeared”. See Khalid, *op. cit.*, p. 2.

<sup>14</sup> “The United States supported an Islamic opposition to the Soviet invasions out of doctrinal principles long held sacred. Throughout the Cold War, conventional wisdom in the West saw Islam as an antidote to Communism and thus as a strategic asset to be cultivated”. See Khalid, *op. cit.*, p. 17.

<sup>15</sup> See Baran, Zeyno: “Hizb ut-Tahrir: Islam's Political Insurgency”, *The Nixon Center* (December 2004), p. 70, at <http://www.nixoncenter.org>.





people. The war meant the pressure on Islam was decreased and that's why one of these "Directorates" was founded in Tashkent, the "Muslim Centre for Central Asia", an architectural complex that includes a mosque, a centre for Islamic studies, besides other buildings. Two religious colleges and a small number of mosques were founded there, too.

Under Nikita Krushchev's mandate (1958-64), the assault on Islam was restarted by the closing of mosques and the reduction of the number of clergymen, but in the Breznev era the anti-religious campaigns were more moderate. Anyway, by the late 70s, they were restarted more aggressively as a reaction to the reappearance of Islam in Afghanistan and Iran, seen as sources of problems. Despite the Soviet policies of repression and transformation, Muslim traditions and rites continued being observed, especially in the rural areas, as mentioned before. In addition, the apparent destruction of the traditional structures led to the reappearance of subnational identities (the region, the tribe, the clan, the family, the religion...). So, in the 70s, the traditionally more intransigent centres of Islamic activity inside the USSR (Ferghana Valley and Tajikistan in Central Asia, and Dagestan in the North Caucasus) began to offer signs of an Islamic renaissance, a new wellspring for Islam started there.

After years of religious persecution and of official Soviet atheism, fundamentalist doctrines started to be infiltrated into the region. During the 70's many clergymen passed from the traditional *Hanafi* School to *wahhabism*, thanks, partly, to the work of the *Ikhwan al-Muslim*, the Muslim Brotherhood<sup>16</sup>. *Hizb ut Tahrir* gathered these types of salafist groups that were preaching a return to origins and were claiming the reestablishment of a Caliphate ruled by the *Sharia*. In addition, after independence the Government tried to impose a more moderate, official version of Islam, with its own diffusion and control of doctrinal bodies, to the service of governmental power. This forced citizens to flee from this doctrine and fall into line with other groups that have faced some difficulties, risking their lives, because of their opposition to the dictators.

Between 1981 and 1987, the Central Committee of the CPSU approved a series of relative resolutions specifically for Islam. They marked it out as a serious threat and proposed a list of counter measures. The above mentioned resolutions were going in the direction of accusing the capitalist West of using Islamism present inside the USSR to undermine the stability of the country. Afghanistan, in spite of not belonging to the USSR, was the clearest example of this, since it has been demonstrated that Taliban were trained by the CIA so that they could resist the Soviet invasion.

In the speech that Gorbachev addressed to the Central Committee of the Communist Party of Uzbekistan (PCUz) in November 1986, he declared war on Islam. He indicated that it was a threat not only because of being a religion (and an ideology, therefore, that contradicts Communism), but, in addition, because it had taken on a political stance there, where the only political institution allowed was the CPSU:

During the Cold War, Islamists tended to be rabidly anti-Communist in their stance, because Communism was a rival ideology, one that rested on universal principles and was hostile to all religions besides. That stance should not blind us, however to the fascination that

---

<sup>16</sup> "In fact, beginning in the 1950s, foreign Islamic activists had been smuggling literature into Soviet Central Asia. As early as the 1970s, Muhammad Hindustani Rustamov, a respected theologian, noted that several members of the Uzbek clergy had begun to diverge from Hanafi Islam towards Wahhabism. This move was in part due to the efforts of the Ikhwan al-Muslimun (Muslim Brotherhood), which had been active in the country since the 1970s". Baran, "Hizb ut-Tahrir: Islam's Political Insurgency", *op. cit.*, p. 72.



Marxism-Leninism had for Islamists and the model it provided for successful political action.<sup>17</sup>

Nevertheless, Gorbachev, who was appointed Secretary General of CPSU in 1985, started a centripetal policy, trying to agglutinate around Moscow the management of the USSR. However, in addition he initiated a series of policies of restructuring (*perestroika*) and opening (*glasnost*). During this period some kinds of parties arose there: ecological (around the question of the desiccation of the Aral Sea), cultural (as the *Birlik*, Unity), oppositional (the *Erk*, Freedom). But the Communist Party continued being the hegemonic one, so it wasn't a pluralistic system. Nevertheless, Muslim associations proliferated, new mosques were constructed, impediments to their construction were removed progressively; in addition, religious education was allowed (that previously had been strictly prohibited and had persisted only clandestinely among the most devout Muslim populations of Dagestan, Tajikistan and Ferghana Valley); and Islamic literature began to appear, but imported from the Middle East or other neighbouring (extremist) countries.

In the mass media journalists moved from a monolithic position against Islam to a less rigid attitude towards it. In fact some media, such as *Ogonek*, turned into open forums so that Muslims could expound their points of view, even when these were opposite to those of the CPSU.

Nevertheless, the Soviet project of modernization altered Transoxiana's region in a fundamental way, though not always in the direction designed (and desired) by the Soviets. Undoubtedly, they set up the props of the new States in a process that hastened with the fall of the communist system.

### **3. Islam in the independence era.**

The fall of communism left an ideological vacuum refilled later with Islam. The lack of well trained imams, capable of refuting the arguments of *Hizb ut Tahrir* and other extremists, still continues to be one of the major difficulties in confronting their message today:

*Il convient de noter que le "retour" à l'islam s'est opéré dans des conditions particulièrement difficiles, c'est-à-dire après une période de combat idéologique fondée sur une politique d'athéisme militant visant à détruire l'influence de la religion dans les sphères familiale et publique, y compris au sein de la vie quotidienne des diverses sociétés musulmane centre-asiatiques.*<sup>18</sup>

However, the new States were not capable of answering the people's needs in this field properly, and it was not possible to rescue the same spiritual and illustrated (erudite) Islam of the past of Central Asia<sup>19</sup>, but mosques of extremist mould proliferated, managed in most of the cases by foreign imams or by imams trained and educated out of the country, or financed by foreign (Saudi Arabia, Pakistan, etc) funds:

---

<sup>17</sup> See Khalid, *op. cit.*, p. 14.

<sup>18</sup> See Moldaliev, Orozbek A.: "Le rôle de l'islam Dans l'évolution du fait étatique en Asie centrale postsoviétique", en Les Islamistes d'Asie Centrale: Un défi aux Etats indépendants?, *Cahiers d'Asie Centrale IFEAC*, n° 15/16 (2007), Paris, Maison Neuve & Larose, p. 36.

<sup>19</sup> Baran, "Hizb ut-Tahrir: Islam's Political Insurgency", *op. cit.*, p. 71.



*Le renouveau religieux dans l'actuelle Asie centrale est marqué par l'absence de personnalités religieuses véritablement versées dans les sciences religieuses et d'une littérature religieuse.*<sup>20</sup>

This led to an increase in Islamic radicalism in the 90's, and as a result of this some mosques turned into centres of diffusion of extremist ideas, which supposes now a risk for public security<sup>21</sup>. Central Asia could experience the mushrooming of various islamist groups such as the Islamic Renaissance Party, Islamic Movement of Uzbekistan, *Adolat*, *Baraka* (Blessings), *Tauba* (Repentance) and *Islam Lashkarlari* (Warriors of Islam). These groups existed clandestinely during the Soviet era, but they came out into the open during Gorbachev's reforms. Other groups came onto the scene and became more active: *Hizb ut-Tahrir* and its splinter *Akramiya* and *Hizb un-Nusrat*; also, *Uzun Soqol* (Long Tunics), *Nurcular*, *Tabligh Jamaat*, *Lashkar-i-Taiba*, *Hizballah*, the Islamic Movement of Eastern Turkestan, the Islamic Movement of Central Asia, and the Islamic Jihad. All of them were sharing the same objectives (the overthrow of the regimes and the establishment of a Caliphate) and methodology, or logistic support<sup>22</sup>. We cannot forget that most of them are in contact with *Al-Qaeda and the Taliban*<sup>23</sup>.

It is not possible to know with certainty the real number of active mosques and *madrassas* in Central Asia due to the fact that we can find only official figures of establishments legally registered, which are far from being very trustworthy in view of the high number of illegal religious establishments. Nevertheless, we can be sure that in Kazakhstan there are more than 5,000 mosques for almost 9 million Muslims; in Kyrgyzstan there are more than 2,500 mosques for 3.5 million public inspectors; in Tadjikistan there are about 3,400 mosques for 6 million believers; in Turkmenistan there are about 320 mosques<sup>24</sup> for almost 5 million Muslims<sup>25</sup>; and in Uzbekistan, between 2,000 and 5,000 for 21 million believers<sup>26</sup>.

Since independence (1991), Islam has played a different role in Central Asia. We can say that there are three types of Islam: one official, one popular ("folk") and, finally, fundamentalist Islam. All these three types were present in the region previously, but the gap between them has intensified, becoming deeper and deeper. Fundamentalist Islam, which is characterized by a deeper commitment to political life and the use of violence (or threat of

<sup>20</sup> See Moldaliev, Orozbek A.: "Le rôle de l'islam Dans l'évolution du fait étatique en Asie centrale postsoviétique", en *Les Islamistes d'Asie Centrale: Un défi aux Etats indépendants?*, *Cahiers d'Asie Centrale IFEAC*, n° 15/16 (2007), Paris, Maison Neuve & Larose, p. 37.

<sup>21</sup> Khusnidinov, Zukhiriddin: "The Uzbek Response", in Baran: "The Challenge of Hizb-ut-Tahrir: Deciphering and Combating Radical Islamist Ideology", *The Nixon Centre*, (September 2004), p. 43, at <http://www.nixoncenter.org>.

<sup>22</sup> See Ro'i, *op. cit.*, p. 31. See also Baran: "Radical Islamists in Central Asia", in Fradkin, Hillel, Haqqani, Husain and Brown, Eric (eds.) (2005): *Current Trends in Islamist Ideology*, Vol. 2, Center on Islam, Democracy, and the Future of the Muslim World, Hudson Institute, at <http://www.hudson.org>, pp. 41-58.

<sup>23</sup> See Gunaratna, Rohan (2003): *Al-Qaeda. Viaje al interior del terrorismo islamista*, Barcelona, Servidoc, pp. 250-255.

<sup>24</sup> "Central Asia: Islam and the State", *ICG Asia Report*, No. 59, 10 July 2003, at <http://www.crisigroup.org>.

<sup>25</sup> In Kipchak (Turkmenistan) you can find the biggest mosque of Central Asia. It was built by a French company in 2004, with capacity for 10,000 people (7,000 men and 3,000 women) and with a car park with capacity for 100 buses and 400 cars. Its total surface area is 17,672 m<sup>2</sup>, and it has a dome 55m in height and four minarets of 91m. See "Ahmadinejad visits biggest Central Asian mosque in Turkmenistan", *IRNA*, 25 July 2007, at <http://www.president.ir>.

<sup>26</sup> The number changes considerably due to the fact that in the first decade of independence more than 5,000 mosques were opened, but less than half could be registered in the Department of Justice, obtaining permission to open. See "International Religious Freedom Report 2005", *US Department of State*, 8 November 2005, at <http://www.state.gov>.



violence) in the political arena, is the most striking one<sup>27</sup>. Although not every extremist is violent, they can provide some “reasons” for other “fundamentalists”, “fighters of the faith”:

Rustamov-Hindustani in Central Asia was a moderate thinker and teacher who did not call for violence or the creation of an Islamic state. His teachings nevertheless served as the basis for a later generation of ideologists of militant Islam. Post-Soviet Central Asia has had a number of different types of Islamist activists, such as Tahir Yuldashev or Juma Hojiev (Namangani), who founded the IMU. The former head of Tajikistan’s qaziate, Hoji Akbar Turajonzoda, was and still is a skilful politician and diplomat.<sup>28</sup>

#### 4. Sacred places

In Central Asia there are some “sacred places” or “places of worship”, which are called *ziyoratgohlar*, *qadam joylar*, *muqaddas joylar* by the local population. They play an important role in socio-religious life<sup>29</sup>. Studying sacred places and their role in the socio-spiritual life of Central Asian society is very many-sided problem. And of course it is not possible to show it within one report.

We should note here that until now this topic was not considered as a sociological aspect. It is known, that *ziyoratgohs* are one of the local forms of interpretation of Islam. The studying of this question has an ancient tradition. In particular some aspects of this topic were dealt with in the works of V.V. Bartol’d, A.A. Semyonov, G. Sneryov, A. Divaev, N. Likoshin and of the French scholar J. Kastan’e. During the Soviet period this question was also considered. Here I would like to mention the work of I. Gol’tsier, *Sacred places in Islam*, he was the first who considered this topic as an independent scientific problem. Among the local researchers who dealt with this problem are A. Muminov, B. Aminov, B. Babadjanov, Sh. Vohidov, T. Saksanov and others.

In scientific literature there are many different characterizations of sacred places. So we can see such definitions as “local forms of Islam”, “local Islam”, “folk Islam”, “the form of local Sufism” and others. Very often this question was considered in contrast to “theoretical” and “folk” Islam.

We should mention that sacred places played an important role in the social and spiritual-cultural life of Central Asian society. I. Gol’tsier also noted this significance: “In the life of Central Asian people local Islam plays a more important role than orthodox Islam”.

*Ziyoratgohs* present mystical or real burying places of different people or their relatives, and whose activity led to them being sanctified after their death. But often some inanimate things like stones, trees, water sources also had functions of sacred places.

---

<sup>27</sup> We must distinguish among three concepts which are much related to each other, where the later ones presupposed the previous one. These are: *radical Islam*, characterized by a deeper sense of religiosity in life; *extremism*, that is, the use of religion (in this case, Islam) in political life, being only one instrument of it; and *fundamentalism*, which is the use of violence in the political arena, based on religious convictions (in this case it is called *Islamism*).

<sup>28</sup> See Naumkin, *op. cit.*, p. 27.

<sup>29</sup> “Pre-Islamic holy places started being transformed into Islamic ones, and the characters of the Qahtanid Tubba’ tradition (As’ad al-Kamil and others) became the objects of worship [...] Thus the local cult of saints absorbed the strata of both local and Arab mythology, while the incorporation of local elements into Islam was probably one of the reasons the new religion swiftly took root in the local soil”. *Ibid.*, p. 9.



The main component of a sacred place is the grave of the saint person (*qabr tosh*). Usually there are special people (watchmen), called *karovchi*, *chirokchi*, *sheyh*, *joy egasi* by the *ziyoratgohs* and the local population. They look after *ziyoratgohs*. As a general rule, these people believe they are the saint's successors, who are buried there, or that they are successors of dynasties of watchers. These people are the main source of information on these places.

The main income of a *ziyoratgoh* consists of donations from pilgrims such as products, cloth, and money. People believe that only watchmen can manage them, and if some outsider appropriates these donations he will get sick.

Expert questioning among watchmen of *ziyoratgohs* proves that there are two types of sacred places – *avliyo joy*, the place which is the burying place of the saint, and the second – *qadam joy* - the place which does not have the grave of the saint but where there is a symbolic grave and this place has been sanctified by his activity or by the visiting of his soul after death. Focus-group questioning among the pilgrims showed that the majority do not have any ideas regarding the existence or absence of the saint's real grave in this place.

During two years research we visited more than 80 sacred places, situated in different regions of Uzbekistan, South Kazakhstan and South Kyrgyzstan. All the sacred places we studied can be divided according to several criteria. So, according to territory and significance they are divided into:

1. Sacred places known throughout the world. They are places of worship for pilgrims from different places of the world (Bahouddin Nakshband, Khodja Ahmad Yassavi, Zangi-ota and others).
2. Sacred places known within one region or district. They are places of worship for the pilgrims within this region or district (Langar-ota, Hazrat-I Sulton, Sultona Uvays, Ismoil-ota, Avliyo-ota and others).
3. Sacred places which have limited popularity within a small territory or among one group of people (Kokil-ota, Shayh Umar-vali, Ishok-ota).

Besides that, there are sacred places which are visited by representatives of a profession (for example, the *Ziyoratgoh* of Daud-ota in Karakalpakiya). This saint is a protector of blacksmiths. That's why traditionally his grave was visited by representatives of this profession. In recent years drivers, mechanics and tractor-drivers have also visited this sacred place. It is interesting to note that there is a modern vice on his grave. Pilgrims believe this instrument, which has no close relation to the saint, also has sacred power. Another example is the *ziyoratgoh* of Mirkulol, according to legend this man was a potter and his grave is visited by representatives of this profession. Near his grave there are different kinds of pottery and a kiln. All these elements were added recently. Usually pilgrims ask for professional success.

The majority of sacred places have curative significance. That means that they are visited by people who have different physical and spiritual illnesses and ask for healing. These sacred places usually have such attributes as water, trees, stone and pilgrims believe they can heal. This kind of sacred place is widespread. For example, in Rabkan village of the Fergana region there is a sacred place named Buston-buva which has a tree, people say it heals eye illnesses and futility. In Kuk-terak-buva in Kazakhstan pilgrims are healed of bronchitis and asthma by the help of water and 11 poplars, in the Navoi region there is clay, which heals skin problems.



As I said before there are sacred places whose objects of worship are inanimate things (trees, stones, a water source, a cave or something else). For example in Turbat in South Kazakhstan there is a stone which local people believe to be a meteorite sent by God and to have mystical power. Pilgrims walk around it, pray and ask for success in business. Such sacred places are samples of pre-Islamic belief forms, kept among the local populations of Central Asia.

Also there are sacred places which according to the local legends relate to some historical or spiritual personage. In these places constructions are usually built according to traditional local Muslim architecture: mausoleums, khonakah, chillahona, sufa and others.

It is necessary to note that at the beginning of the 90's of the 20<sup>th</sup> century a very active process began, not only the renewing of wrecked sacred places, but also the creation of new ones. And sometimes the latter process had non-traditional forms. Sometimes the creation of new sacred places was based on questionable memories of old people who lived in this territory. As the result, the place, which did not have a close connection with some spiritual person, became a sacred place. So, for example, in the Nurata region an analogue of Tashkent Zangi-ota *ziyaratgoh* appeared, in Kazakhstan – an analogue of Karakalpak Daud-ota *ziyaratgoh* appeared (as the founder told us in her dreams she had seen the soul of Daud-ota and he asked her to create in this place his *ziyaratgoh*). This event took place in 2002, and I visited this place in 2004 and saw that everyday about 100 people (Kazakhs, Uzbeks and sometimes Karakalpaks) were visiting this place. Another interesting example is a small mausoleum close to the famous Arslan-bobo sacred place, situated near Turkestan city, which is also a place of worship for local people. The majority of pilgrims believe that a famous spiritual leader was buried here. But after detailed acquaintance with the stone on the mausoleum it becomes clear that it is the grave of the former minister of culture of Kazakh SSR, and his children created this construction after his death. The building of mausoleums on the burial places of former officials, and the gradual sanctification of these places, was widespread in the whole of Central Asia. But during repeated studies in 2005-2006, we noted a significant falling off of this process.

## **5. Some rituals.**

With regard to the hold some rituals have on sacred places, we can say that most of the sacred places have special, specific days for visiting. Usually they are Wednesday and Friday. Pilgrimages can be done on other days, but, according to the pilgrims' words, Wednesday and Friday are the exact days which are most favourable in terms of the souls of the saints (*ruhi shod buladi*) and when prayers most likely to be accepted (*savobi tegadi*).

Many pilgrims visiting sacred places make sacrifices, praying for the soul of the buried person there. Also they ask for different things for themselves and their relatives. Usually people visit sacred places 3 or 7 times, the latter is more common. Sometimes visiting sacred places seven times replaces small hajj. It is interesting that at present there are seven sacred places determined for every region, visiting of which replace small hajj (for example: Etti-Pir in Bukhara, Etti Avliyo in Kashkadarya and others. Even people of the small Turbat village in South Kazakhstan determined seven objects for themselves). In some places there is the opinion among pilgrims that you can not make real hajj to Mecca without visiting your regional seven *ziyaratgohs*. So, we can see that the number 7 has important sacral significance



in existing, local forms of Islam. For example, pilgrims leave 7 coins (*etti tanga atadim*), pray for the souls of 7 dead ancestors (*etti ota-boboni haqiga duo qilish*) and others.

The forms of visiting these places are also different. The most popular forms are individual and group visiting. Also there are pilgrimages of the members of one family, of inhabitants of one village, of the members of one organization. At present there is another popular form of visiting, a group of former classmates on the eve of the jubilee of finishing school; when they visit these sacred places they pray for the souls of dead teachers and classmates.

Visiting *ziyaratgoh* depends on the seasons of the year too. So, in rural areas people visit sacred places during the period of planting and especially during gathering the harvest. During Ramadan month and the period of hajj to Mecca many people visit *ziyaratgohs*.

There are sacred places which are visited only by women (*Bibi Seshanba* in Fergana Valley and others). Usually these women do not have children or have some problems with their marriages. Also women come here to solve some family problems. In either case, women are more active visitors.

Some years ago in sacred places there were popular rituals, such as tying up pieces of material, lighting splinters. But in recent years there has been a mass of explanatory work among pilgrims, which describe these rituals as not corresponding to official Islam. A significant quantity of special literature in local languages explains the rules for making a pilgrimage. This literature is sold near the gates of sacred places. Special tablets appeared on many *ziyaratgohs*, which describe such actions as not being righteous. For example, on the famous Abu Ubayd ibn al-Jarroh *ziyaratgoh* in Karshi there are the following words on the stone: "Worshipping stones, idols, fire is not recommended – it is contradictory to Islam. You must not visit mausoleums too and pray near the grave there". But there is still a watchman (*qarovchi*) near the mausoleum and a special place for lighting splinters near the minaret. This duality characterizes many *ziyaratgohs*, it is clear that all of the above mentioned are important sources of income for the people of *ziyaratgoh*, working at the *ziyaratgoh*. We can observe a gradual rejection of these rituals. The tradition consisting in tying up handkerchiefs on the branches of trees is disappearing. Nowadays, such rituals are done only by old women.

A ritual named *zikh-I dzhakhr* (loud *zikh*) is held in Daud-ota *ziyaratgoh* in Southern Kazakhstan every Wednesday and Friday in the evening. It is interesting that in this *zikh* men and women participate together. About 50 people under the control of leaders carry out this ritual in a small room. It consists of repeating the words: "*Yo-Allohu, yo-Alloh, Khak Dust, yo-Alloh*". The participants bend over, repeating those words. This can continue for 3 hours. At the end some participants, mainly the leaders, are in a trance, some swoon. Many of them shout and cry, and this process can be for 15 minutes.

It's difficult to see such rituals in sacred places situated in the territory of Uzbekistan, although some witnesses say they took place until the 50's of the 20th century. In these cases men and women did this ritual separately.

Another interesting object of our research is the architecture of *ziyaratgohs*. During the Soviet period many buildings were destroyed, so after independence the process of reconstruction and the building of new constructions began on the places of *ziyaratgohs*. In most cases local traditions of building were lost, that's why new buildings had new elements and reflected one's fantasy. Constructions were mainly built according to the traditions of



Muslim architecture, but in most cases with the elements of national style. For example, if we compare cupolas of some *ziyoratgohs* in Kazakhstan and Uzbekistan, we will see that the first prefer a long, stretched form like the national hats of Kazakhs. Cupolas of Uzbekistan's *ziyoratgohs* are round shaped and sloping.

In the Bukhara and Navoi regions there is a 4-8m high iron hand on the graves of saints. According to the information of the *qarovchi* of these places, they have a dual character: first, they symbolize the five bases of Islam; and second, they symbolize the transitory nature of life. It is believed that a hand reflects the activity of Alexander the Great, who in conquering half of the world left it without anything. So, these iron hands remind believers of God. In the places where nomadic populations lived there are big sticks (about 5m high and with a diameter of about 20cm) near the graves of the saints. They are sticks for driving cattle. These elements are products of modern life. Through them people contribute to the sanctification of a given place and increase the level of influence on the socio-psychological character of pilgrims.

Very often in the opinion of the local population there are hyperbolic ideas about some saint's life. They think the saints were giants. Some respondents said that if the saint sat on the camel he had to bend his legs as they were too long. Camels, mainly white, often appear in the legends about the lives of the saints.

That's why many times we saw saints' graves 4, 5 and even 10m long. In the famous Mizdak-han *ziyoratgoh* in Karakalpakstan (people called it Nazlim-han Sulu) there is a grave 2m above the ground and 5-6m below the ground in the mausoleum. Respondents reported this woman was a daughter of Khan, and near her grave there is another grave. Local people say the dog of a saint called Shamun-nabi was buried there. I could not identify this person with any character from the Koran. The grave of Shamun-nabi is 80m from this place. Its size is 33m and it is the longest grave of a saint in Central Asia. Now I'll try to explain why the grave of the dog is not near the grave of its host. According to the legend the wife of the prophet betrayed him with his enemy. During the battle between them she spilled rice in front of her husband in order to make him fall. But the dog felt this and saved the life of the prophet. After that he said the words, which became widely known: "It vafo, hotin jafo" (Dog is rescue, wife is ruin).

Nazlimhan was a very beautiful woman who wanted all her admirers to jump from high minarets, that's why many people died. So, according to the ideas of local people, the dog, buried near her grave symbolizes the sins of that woman. And that's why her grave is deep under the land.

Renovation work was carried out on this *ziyoratgoh* some years ago, and then local masters found the woman's grave decorated with pictures of the Egyptian queen Cleopatra. So, we can see through modern information technology that new elements were introduced into traditional *décor*.

*Ziyoratgohs* are the instrument which provides safety and the evolution of ancient traditions and ideas of Central Asian people. *Ziyoratgohs* integrated harmonically into Islam and became an important element of regional Islam. In my opinion, *ziyoratgohs* throughout the whole history of their existence were an important factor of spiritual unity of all Central Asian people and in keeping them tolerant. So, *ziyoratgohs* are one of the main attributes of spiritual life in Central Asian society.





## 6. Traditional Islam vs. Islamism.

*Shi'ites* are called “people of *kufri*” (disbelief), or even “of *shirk*” (polytheism), by the *Sunni* for their worship of holy men or “saints” and of their graves and shrines. As we have seen in this article, people of Central Asia are ones who worship “friends of God” and even just ancestors. This is why *Wahhabism* has few adherents among people from, i.e., Uzbekistan, even in the most religious zones. In these areas, the enemy of Islamism is not only official Islam, but also the traditional one, the “folk” Islam, because they are opposite and contradictory: where *Wahhabism* exists it's impossible for the “folk” Islam to exist.

But Islamism may come under forms other than *Wahhabism*, and can offer other faces, like the many fundamentalist groups that have existed in the region: the Islamic Renaissance Party of Tajikistan, *Adolat*, the Islamic Movement of Uzbekistan, *Hizb ut Tahrir* and others coming from Pakistan. These other forms of Islamism are compatible with the old traditions and kinds of worship just because they are not religious but political groups and offer only a political viewpoint on reality, although they usually employ verses from the Quran.

Where is the line between religion and politics? Where is the limit where one can say this is an extremist group or not? Is it possible to find a place for religion in the political arena? Since society has pre-political fundamentals, and religion has a word for those bases, it is obvious that religion can suggest, not impose, what it thinks is good for that society. But if politics is the art of making it possible to live together, sharing a common space and time in peace and progress, religion can enter this area only with moral authority, not with coercive power. If religion wants to help people to find answers to the main questions of life (who I am, where I go and so on), and to discover the contents of Natural Law (a universal moral guide for oneself and for living in society), politics can help this aim via legislation. That's why, if the intervention of religion in the social area doesn't help society, doesn't make it more in accord with human nature, religion is ignoring its own principles.

Traditionally, religion in Central Asia has nothing to do with Islam in other parts, at least from the point of view of involvement in politics. If in *Shi'ite* countries religion is mostly a political issue (i.e. Iran), with the existence of many Islamist groups, and in *Sunni* countries there are many Islamic political parties (sometimes also *yihadist* groups), in this post-Soviet space religion is a cultural (or identity) issue and not a political one. Only a small part of the population uses Islam as an instrument for political struggle: in Uzbekistan, with clandestine groups flourishing throughout the country as a way of opposing Karimov (because free opposition is forbidden), and in Tajikistan, the only country where Islamic parties are legal, with part of the Government belonging to the IRPT<sup>30</sup>.

In addition to political and economic reforms toward an open democracy and market, integrating this traditional or “folk” religion into the social structures, with official, permission, may protect society from the virus of Islamism in this part of the world.

---

<sup>30</sup> In Kazakhstan religion is not a very important issue; the same in Turkmenistan; and in Kyrgyzstan, the most important issue is the clan, not Islam.





## THE MILITARY OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA: STRATEGY AND IMPLEMENTATION

**Andrew N. D. Yang**<sup>1</sup>  
*Chinese Council of Advanced Policy Studies*

### **Abstract:**

China is determined to uproot a traditional ground-based People's Liberation Army (PLA) towards a high-tech based modern armed forces to protect China's national interests in an ever-changing geo-political and security environment in the 21<sup>st</sup> century. In fact, this high-tech based military transformation mindset has been initiated since the early 1990s when China constantly increased its defense spending at an average of 12-15% annually and rigorously pursued modern and advanced weapon system and equipment acquisition and development programs, which induced constant impressive comments from other countries. China's intention is underlined by its defense policy and evolving military strategy.

**Keywords:** People's Republic of China; armed forces; technology.

### **Resumen:**

*China está decidida a transformar su Ejército de Liberación Popular (PLA) tradicional, basado en las fuerzas terrestres, en unas fuerzas armadas modernas basadas en la alta tecnología, para proteger los intereses nacionales de China en el cambiante entorno político y de seguridad del siglo XXI. De hecho, esta concepción de transformación militar basada en alta tecnología se inició a principios de los 90, con un aumento constante del gasto en defensa de China a una media del 12-15% anual; así como la rigurosa puesta en marcha de programas de sistemas de armas, adquisición de material y desarrollo, lo que causó constantes e impresionantes comentarios de otros países. La intención de China queda de manifiesto en su política de defensa y en la evolución de su estrategia militar.*

**Palabras clave:** República Popular China; fuerzas armadas; tecnología.

Copyright © UNISCI, 2008.

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

---

<sup>1</sup> Andrew N. D. Yang is Secretary General of the Chinese Council of Advanced Policy Studies and Lecturer at the National Sun Yat-sen University in Taiwan.



## **Introduction**

We will... ensure that our armed forces are capable of winning a war in the information age, modernization of weapons and equipment should be accelerated and personnel training enhanced. We will gradually increase spending on national defense as the economy grows and continue to modernize national defense and the armed forces.

These were crystal clear statements made by Mr. Hu Jintao, President of the People's Republic of China (PRC), Chairman of the Central Military Commission (CMC), the highest military decision-making body under the control of the Chinese Communist Party (CCP), who assumes the highest authority as commander-in-chief to lead the 23 million strong armed forces of the People's Liberation Army (PLA). Hu's statements symbolize China's determination to uproot a traditional ground-based PLA towards a high-tech based modern armed forces to protect China's national interests in an ever-changing geo-political and security environment in the 21<sup>st</sup> century. In fact, this high-tech based military transformation mindset has been initiated since the early 1990s when China constantly increased its defense spending at an average of 12-15% annually and rigorously pursued modern and advanced weapon system and equipment acquisition and development programs, which induced constant impressive comments from other countries.

China's intention and determination to pursue high-tech based armed forces in the 21<sup>st</sup> century are underlined by its defense policy and evolving military strategy.

### **1. Defense Policy: Mirror Reflection of a Growing Power**

The national defense report of the PRC, published in December 2006, has provided the definition of China's defense policy in the 21<sup>st</sup> century as:

First, the objective of building national defense is to uphold national security and unity, and ensure the interests of national development. This includes guarding against and resisting aggression, defending against violation of China's territorial sea and air space, and borders; opposing and containing the separatist forces for "Taiwan independence" and their activities; providing a solid security guarantee for sustaining the important period of strategic opportunity for national development.

Second, defense modernization is to achieve all-round, coordinated and sustainable development of China's national defense and armed forces. To achieve these objectives, the modernization works in a comprehensive way to ensure that the armed forces are revolutionary in nature, modernized and regularized. It requires work to deepen the adjustment and reform of military organizations and structures, as well as policies and systems.

Third, modernization is to enhance the performance of the armed forces with informationization as the major feature. Currently, the PLA promotes the composite development of informationization and mechanization to achieve overall capability improvement in the fields of firepower, assault, mobility, protection and information. The PLA is stepping up its efforts to build a joint operational command system, training system and support system for fighting informationized wars and enhance the building of systems



integration of services and arms. Such high-tech war fighting capability can only be achieved by constant enhancement of scientific and technological efforts.

Fourth, modernization is to implement the military strategy of active defense in the new era. The objective of active defense strategy in the 21<sup>st</sup> Century is to win local wars under conditions of informationization. Taking joint operation as the basic form of active defense, the ground force aims at moving from regional defense to trans-regional mobility, and improving its capabilities in air-ground integrated operations, long-distance maneuvers, rapid assaults and special operations. The Navy aims at gradual extension of the strategic depth of offshore defensive operations and enhancing its capabilities in integrated maritime operations and nuclear counterattacks. The Air Force aims at speeding up its transition from territorial air defense to both offensive and defensive operations, and increasing its capabilities in areas of air strike, air and missile defense, early warning and reconnaissance, and strategic projection. The Second Artillery Force (i.e. China's missile force) aims at progressively improving its force structure of having both nuclear and conventional missiles, and raising its capabilities in strategic deterrence and conventional strike under conditions of informationization.

Fifth, China commits to improve its limited nuclear arsenals in line with a self-defensive nuclear strategy. It remains firmly committed to the policy of "no first use of nuclear weapons at any time and under any circumstances," and upholds the principles of counter attack in self-defense and limited development of nuclear weapons.

The interesting part of this carefully-written defense policy may either intentionally or unintentionally disclose Chinese strategic objectives and interests which might have resulted in its constant support of defense modernization.

First, it has identified the upholding of national security and unity as first priority, and treating the separatist movements such as "Taiwan independence" as a direct and imminent threat to national security and unity. Therefore, it is considered by most analysts of Chinese military affairs that the purpose of China's military build-up during the past decade or so has been to acquire a capability that would enable China to either coerce Taiwan into accepting the "one China" solution to the Taiwan problem, or at least to prevent Taiwan from moving toward formal independent status. Beijing's refusal to renounce the use of force against Taiwan and the increasing numbers of short range ballistic missiles (SRBMs) deployed in areas facing Taiwan are hard evidence of China's determination to use force against separatist movements.

Second, it has shown China's intention to modernize its armed forces beyond the capability to deal with "Taiwan independence". The decision to transform the PLA from traditional ground-force military to high-tech informationized joint war fighting armed forces leads most analysts to believe that the objectives driving this build-up go far beyond the Taiwan issue. The most basic and long-range objective of the Chinese leadership has been both to obtain recognition for China as a great power and to be treated by the other great powers with the respect that comes with this status. Two factors construe a great power, one is strong economy, and the other is compatible military force. China's booming economy has provided China with the economic strength that constitutes one of the two essential factors of great-power status.

The other factor, military force, is no where near a level that is conclusive to great-power status. At a minimum, such status would presumably require forces that include not only



arrays of advanced high-tech weapon systems and platforms to exert suppressive fire powers, but also air and sea refueling capabilities, global communications systems, and bases in friendly countries for moving large numbers of troops and supplies. Although working to develop some of these capabilities, China still lacks most of them. However, the apparent significance of defined defense policy is that an advance toward the status of a military great power has become a long-term objective of the Chinese leadership.

Third, as China's military capability increasingly stretches beyond its land mass, it is hard to think that China will not gain a paramount position in the East Asian region. Apart from coercing Taiwan and interdicting U.S. naval intervention, pursuing a denial strategy for the maritime areas close to China's own borders and the area around Taiwan would be logical for building a military force for limited regional objectives within China's reach.

## **2. Guidelines of the Military Strategy for the 21st Century**

The set of guidelines under which the PLA currently operates was issued in 1993 and is known as the Military Strategic Guidelines for the New Period. The 1993 guidelines have characterized the most likely type of future warfare as "local wars under modern high-tech conditions". By 2002, the CMC has officially replaced "local war under high-tech conditions" with "local war under modern informationization" to cope with the evolving war fighting characteristics in present and future. Such a move also symbolizes that the current military strategy is actually a flexible strategy, by adding new elements and features in its constant modernization programs. In the current military strategic guidelines, the Chinese strategic analysis includes at least six strategic-level issues that the guidelines are expected to address.

- a. Presenting the strategic analysis. It considers the nature of the global security environment and what it means for the security of China.
- b. Adjusting the content of the active defense strategy. This issue accounts for the need to adjust the traditional military strategy of the "active defense" to cope with the changing nature of warfare.
- c. Articulating the strategic missions and objectives of the armed forces. This issue covers broader national security interests so that the PLA can develop missions to support them.
- d. Issuing guidance for military combat preparations. This is primarily a capabilities-based assessment. It identifies the types of war the PLA must be prepared to fight in the future.
- e. Identifying the main strategic direction. This is more or less a contingency-based assessment and would induce impacts in the development of capabilities as well as force deployment decisions.
- f. Determining the focus for army building. This factor spells out the modernization programs and reform initiatives that would eventually become the outcome to enable the decisions or assessments made in the other five factors.



Therefore, based on these logical military strategic analysis and assessments and compounded by the capabilities to be achieved in the future, it appears to the outside world that China is determined to create a military that is capable enough to fight and defeat other regional militaries on its periphery, and a military that is credible enough, operationally, to deter intervention by outside military forces.

### **3. China's War Fighting Strategy**

The next question is "how will the PLA fight wars in the future?" The writings published in Chinese military books, journals, and reports from Chinese military newspapers provide us with bird's eye view on this question with at least seven war fighting strategic principles.

- a. The first strategic principle is seizing the initiative early in a conflict. Chinese military analysts are aware that Iraq, by not seizing the initiative in the 1991 Gulf War, allowed the U.S. to build up its forces until it had overwhelming superiority. If China is to be victorious against a superior military power, China must go on the offensive from the very beginning.
- b. The second strategic principle for defeating a militarily superior adversary is the importance of supervision. Supervision is valuable not only for an immediate tactical advantage but also as an important way of seizing the initiative. Surprise puts the adversary in the position of reacting to China's moves, making it easier to maintain the initiative thereafter.
- c. The third strategic principle is the value of preemption. If China waits for a superior adversary to commence military threats, it will be difficult for China to seize the initiative, and the adversary will likely wield the strength of forces. If China initiates a preemption strategy, China can seize the initiative and may enjoy an initial advantage in the local balance of forces. Preemption also greatly increases the chances of successfully achieving supervision.
- d. The fourth strategic principle is raising the cost of conflict. Some Chinese military analysts believe that a militarily superior adversary might be sensitive to casualties and economic costs and that the sudden destruction of a significant portion of adversary forces would result in a severe psychological shock and a loss of will to continue the conflict.
- e. The fifth strategic principle is to address limited strategic aims. China, as a militarily inferior country, cannot expect to achieve total victory over a militarily superior adversary. But if its aims are limited, the inferior country could create a situation in which the costs to its adversary of reversing the results of an initial offensive exceed the benefits of such a reversal, and therefore the adversary will choose to live with the results.
- f. The sixth strategic principle is to avoid direct confrontation with militarily superior adversary. It is a war fighting strategy commonly practiced by the PLA in previous conflicts.
- g. The seventh strategic principle is to conduct concentrated attacks or attacking key military targets such as command systems, information systems, weapon systems, logistic systems, and the linkages between the systems.



#### **4. Implementing New Strategies and Building of Advanced Military Power**

Before 2002, Chinese leadership was putting economic modernization and development as the first and foremost priority of national interest, while military modernization is subordinated to economic construction and modernization. However, the military modernization was placed on equal footing with the economic modernization as indicated in the Chinese National Defense Report in 2004 and 2006, with emphasis on the need of compensating each other in line with China's expanded interest in protecting its economic development and maintaining a relatively peaceful and stable environment. The most obvious indication of this parallel emphasis on defense and economics is the substantial increase of defense spending from 2003-2007, closely in line with continuous high economic growth in the same period. More spending on defense modernization symbolizes Chinese intention to speed up implementation of new military and war fighting strategies so as to build an advanced PLA to cope with war fighting scenarios in future contingencies.

#### **5. Modernization in Joint War Fighting Operation: Theory and Doctrine**

Military theory in China identifies warfare across the battlefield in terms of five dimensions, namely land, sea, air, space, and electromagnetic spectrum. PLA military science experts believe that new information technology and the development of automated systems have made strategic cues and warning, intelligence, communications, and command and control more critical in all of these dimensions of warfare.

Among the dimensions of war, the PLA particularly emphasizes space. As Ashley J. Tellis argued that

*...Beijing's investments in counter space technology are driven by uncompromisable strategic concerns. In the near term, Beijing focuses on developing all possible means of defeating the superior US conventional forces it expects to encounter in any war over Taiwan. Over the longer term, China is preparing for prospective geopolitical rivalry with the United States.*

Senior PLA military experts also expressed the belief that control of space will be of tremendous significance in future information warfare with the primary combat operation in future war being the struggle for space control. Therefore the PLA is not only emphasizing in developing "hard" strike space capability such as launching anti-satellite missiles demonstrated in January 2007 to destroy enemy space systems, but also investing in developing "soft" strikes against space-based information systems to neutralize enemy satellites. PLA believes that whoever controls space will have the initiative in war. In exercises, PLA war game planners included scenarios of simulated communication deception and jamming as part of electronic warfare played to confuse enemy forces. Recent exercises also show the enhancement in increasing use of digital network of its command and control systems. Launching of defense communication satellites in 2000 and 2003 also demonstrated PLA's determination to integrate military command, control, communications, computer, and intelligence system. Those military communication satellites use fiber-optic cable, high frequency and very high frequency (VHF) communications, microwave systems to enable the Central Military Commission (CMC), the General Staff Department, and commanders to





communicate with forces in their theater of war on a real-time or near real-time basis. Added to satellite-based command, control, and communication system, the PLA also developed airborne warning and control system (AWACS) to enhance theater war campaign command and control operations. The PLA AWACS is designated as Kong-jing 2000(KJ2000) which is equipped with indigenous-made phase-array radar and has a data link capability; a data processing system; friendly, hostile, and unidentified Identification Friend-or-Foe system; and a C<sup>3</sup>I capability. The KJ-2000 can exchange data with other aircraft and naval ships equipped with compatible data links. In the continental mainland and in close proximity to China's borders, the PLA already is able to provide real-time support for joint military operations with communications and data relay satellites. Articles published by Jiefangjun Bao (the Liberation Army Daily) detailed exercises in the Guang Zhou, Chengdu, Shenyang, and Beijing military regions using networked forces supported by satellite communications.

All of the command, control, communication, and targeting architectures already fielded or under development by the PLA are necessary and appropriate responses for a major military power in the information age if that nation desires to keep pace with improvements in armaments and technology. Evidences provided above show that the PLA has made significant strides in the last decade or so in transforming itself into a force that can engage in a modern war along its periphery out to a range very much away from Chinese land mass. When it achieves its goals of deploying satellite tracking and data relay systems and fielding new long-range missiles with multiple warheads, it may well achieve its goal of targeting an enemy's deployed naval battle groups. Thus, China is close to achieving a viable anti-access strategy that would impede other militaries conducting operations in the Western Pacific region.

## **6. Maritime Strategy and Naval Operation**

Recently developed offshore active defense strategy adopted by the PLA Navy (PLAN) is based on the perception of the need to protection of economic life lines and offshore territories and natural resources. Geopolitical situation in East Asia resulted in a requirement for the PLAN to control the Yellow Sea, much of the East China Sea, the Taiwan Strait, the very northern portion of the South China Sea, and the Tonkin Gulf. This sea control area also closely approximates the PRC's exclusive economic zone (EEZ) and also generally follows the contour of the so-called "first island chain". The PLAN is facing tremendous challenge in controlling the perceived maritime territories. First, it is a vast space, and the waters are heavily traveled. Second, sea control implies a requirement to keep track of all the ships at sea in the area to be controlled. To actually control the sea in time of conflict would require very thorough around-the-clock surveillance and control of the air space above the surface. These are a capability the PLA does not yet possess.

In order to enhance sea control in line with the new offshore active defense strategy, the PLAN is putting emphasis on conducting naval operations with the assistance of space-based navigation, surveillance, command, control and communication satellite systems to provide around-the-clock coverage of offshore maritime activities. However, with the shortage of aircraft carrier battle groups and limited land-based naval aviation units, the PLAN still lack the means to fulfill its intention to exercise around-the-clock sea control in its defined maritime boundaries.



Naval modernization in recent years indicates that the PLAN is yet to become a true maritime power. However it did make progress in terms of implementing anti-access strategy in areas of future conflict, such as Taiwan, in future war scenario. The introduction of new types of diesel-electric submarines with the capability of launching anti-ship cruise missiles, surface warships with the capability of launching supersonic anti-ship missiles are clear indication that China is enhancing PLAN's offensive capability in line with offshore active defense strategy to protect its offshore territories. Should China wish to protect its EEZ as well as sea lanes of communication in supporting China's continuous economic growth and development, it has to develop carrier-based naval operation groups so as to conduct real sea control surrounding China. Currently there is still no indication that China is moving towards to develop a blue water maritime strategy, however the debates among naval experts and strategists over the construction of aircraft carriers symbolize China perhaps is in the junction of revising its maritime strategy and could result in a major departure of its historical offshore active defense strategy which only covers limited maritime area close to shore.

## **7. PLA Air Force and New Doctrines**

As noted in the 2006 Chinese National Defense Report, the PLA Air Force (PLAAF) is striving to speed up its transition from territorial air defense to both offensive and defensive operations and to increase its capabilities in the areas of air strike, air and missile defense, early warning and reconnaissance, and strategic projection. This is a clear indication that PLAAF is transforming from a single territorial air defense mission towards multi mission operation with perhaps a higher priority for operations supporting ground and naval task forces. These broad missions are translated into specific operational concepts and training requirements through various campaign scenarios, which can be considered as new PLAAF operational doctrines. The new campaign scenarios developed by the PLAAF are comprised by offensive air campaign, air defense campaign, air blockade campaign, joint anti-air strike campaign, and the airborne campaign. With these new PLAAF campaign theory and doctrines in mind, the PLAAF is in need of more advanced aircraft integrated with effective support systems. It would rely heavily on networking and informationalization to employ air power effectively in conducting and supporting joint operations. These aspirations will likely be constrained by the current technological limitations of the Chinese aviation industry and by the resources made available to support PLAAF modernization. The future PLAAF force structure will be influenced by threat perception, budget allocation, and the speed of technological modernization.

## **8. New Doctrine and the PLA's Missile and Nuclear Force**

In the past, the Second Artillery is the only military unit responsible for deploying and launching both conventional and nuclear-tipped missiles. With the transformation of doctrine in line with the development of new campaign theory, the responsibility of launching both conventional and nuclear-tipped missiles has been decided between the military regions and the Second Artillery. With the emerging doctrine in conducting long-range precision strike by conventional short range and medium range ballistic missiles (SRBM & MRBM), the responsibility of launching those missiles is gradually given to the commanders of the military region to enhance efficiency of strike capability. The Second Artillery is more responsible for nuclear deterrence and receiving orders directly from the CMC. The doctrinal



transformation of the Chinese missile force implies the leadership's concern in enhancing missile strike effectiveness in joint firepower attack during the course of deterrence combat, counter missile attacks, blockade attack, disturbance attacks, mobile force combat, and fire power attacks. With emphasis on developing space military capability by the Chinese leadership, the Second Artillery could assume new responsibility for China's antisatellite (ASAT) weapons, its computer network attack capabilities, or radio frequency (RF) and laser weapons. Should it be the case in future, China would create a PLA branch having a mandate similar to that of the U.S. Strategic Command.

## **9. Building a Recognized Modern and Advanced Military Force**

Apparently, China's military modernization goals are to develop a modern force equipped with advanced weapon systems and professional skills capable of fighting and winning, at least, a local war under informationization condition and securing Chinese national interests and unity. How and when China is to achieve this objective requires constant attention and analysis by the Chinese themselves and by outsiders. Chinese published defense reports and strategic doctrines already spell out the road map to achieve these objectives, and China is soon to be recognized as a real regional power, if not a global power. However, other factors such as sufficient increase of defense spending in the next decade or so, military technology research and development, and most importantly how China sees its power are key elements to decide whether China is becoming a real regional or global power.

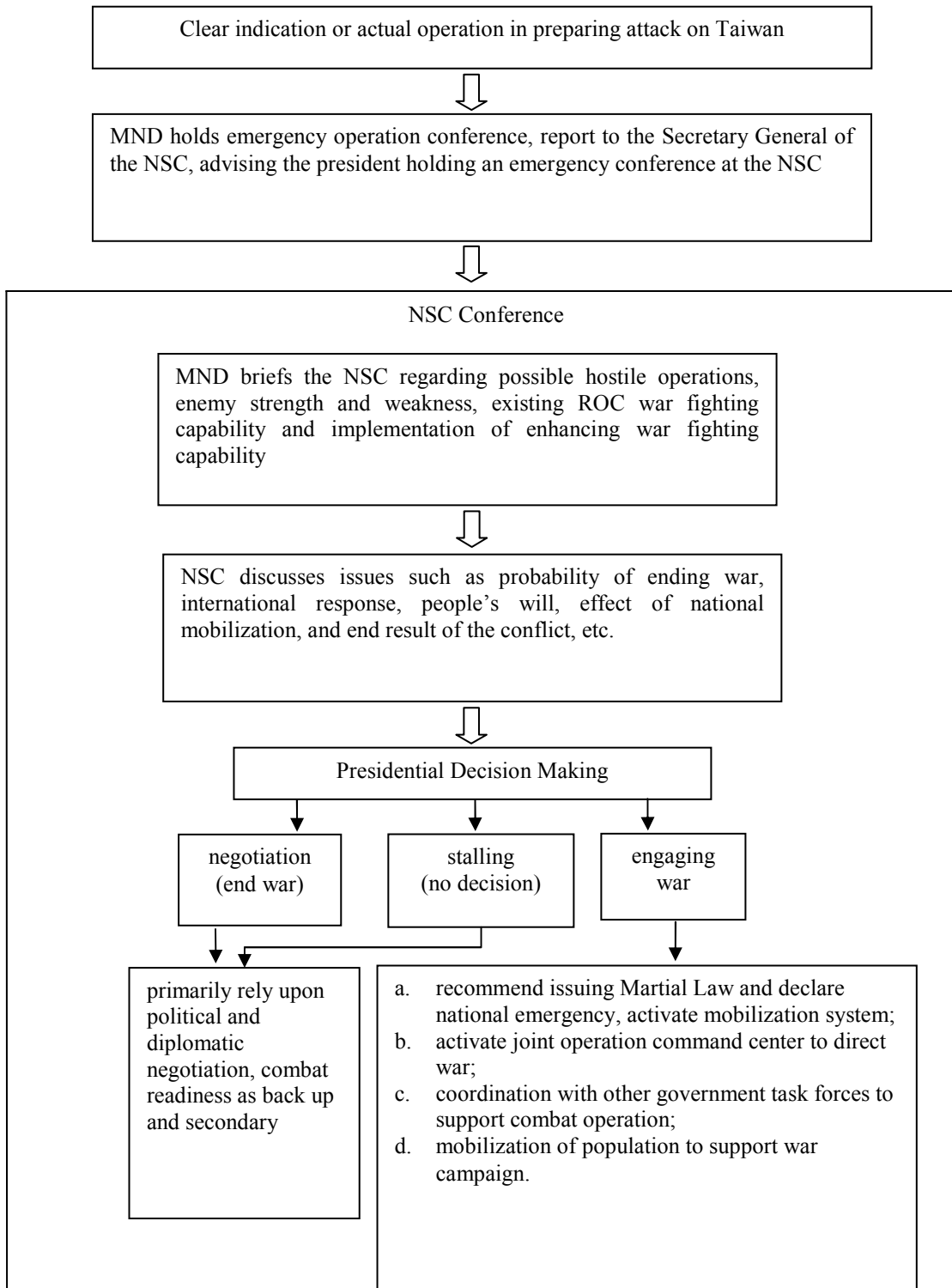
## **10. Deterring Threats with Effective Crisis Management mechanisms—Taiwan's Response**

When assessing PLA military maneuvers, exercises, and activities across the Taiwan Strait, it is important to identify exactly whether these military postures would lead to tension escalation, potential crisis, or a real crisis. Equally important is the activation of Taiwan's emergency reaction mechanisms to cope with potential threats and report to the commander-in-chief, the president, in order to ensure an effective response to the situation. If faced with a potential military escalation, the MND will activate emergency reaction mechanisms in accordance with the "Regulations of Coping with Surprise Situation in the Period of Regular Combat Readiness" and immediately proceed with military crisis and threat assessments to identify trends of crisis development. The minister of national defense and general chief of staff then immediately report to the president through the chain of command. The president, after receiving a situation assessment report and recommendations on crisis management options, either directly orders the defense minister to implement measures to deal with the situation or calls an emergency convening of the Taiwanese National Security Council (NSC) in order to reach more comprehensive decisions in coping with the potential military threats (see Fig. 1).

*Fig. 1.: Decision Making Process of ROC's Defensive Operation<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> Source: MND, 2004





In the process of identifying the nature of a threat, intelligence gathering and intelligence assessment are vital to deciding the appropriate emergency response mechanism. The ROC's military intelligence operations possess the capability to detect nearly all air, sea, and ground PLA military activities including signals intelligence (SIGINT) to a range of 250 NM inside China's southwest coastal provinces. For example, during the March 1996 PLA missile exercises near Taiwan, with the assistance of SIGINT, former President Lee immediately ordered the upgrade of the level of combat readiness, which included a 24-hour stand-by combat alert of the armed forces and the issuance of live ammunition to ground forces stationed at offshore islands, including Penghu, Kinmoy, and Matzu.

President Lee also immediately called an emergency conference of the NSC in order to make decisions on all internal and external emergency response recommendations suggested by responsible government departments and regarding interagency task force operations. The emergency response actions were carried out without declaring a national emergency in accordance with the National Emergency Act. There was a brief period of panic in the Taiwanese financial market, which resulted in a stock market crash of over 1,000 points. The foreign currency exchange was confronted with excessive demand but was eventually stabilized via an emergency supply of hard currencies. During the crisis, the military stayed on full alert and kept very close eyes on the PLAAF activities in the coastal region. At the same time, preventive diplomacy also took place in Washington, D.C. along with some levels of U.S. intervention intended to limit the crisis.

The level of tension was then deescalated following the PRC's decision to call off subsequent missile exercises in the strait, and preventive diplomacy seemed to be effective in terms of persuading both sides of the Taiwan Strait to exercise restraint and return to the status quo.

In the case of a potential or near crisis, such as the 1996 missile exercises, multilateral government department efforts to deescalate the tension are necessary to break away from brinkmanship. However, it is absolutely crucial to secure efficient and accurate intelligence assessments about the situation so as to avoid miscalculation and to initiate proper rules of engagement (ROE) of military forces when attempting to defuse military tension.

In order to cope with the prospect of rapidly changing threat scenarios based on specific assessments of PLA strike capabilities, Taiwan's MND revised its three-phase (i.e., regular, alert, and combat) combat readiness regulation and replaced it with two-phase (regular readiness and emergency reaction readiness) regulations in late 2003. At the same time, three new regulations dealing with peacetime emergency reaction procedures, wartime defensive operation readiness, and combat operation procedures were also issued. The ROE in confronting a real military threat (see Figure 2) were also issued. The fundamental principle of ROE in a real military threat became "in the absence of orders, do not return fire if fired upon." In other words, the order to engage the enemy must be directly passed down by the president via the minister of national defense.

This improved approach to crisis management was demonstrated in 1999. At that time, the PRC responded to former President Lee's July 9, 1999 statement of "special state to state relations" between the two sides of the Taiwan Strait by ordering PLA fighter aircraft patrolling PRC's southwest coastal airspace to cross the center line. The ROC Air Force fighter jets patrolling the area were placed on high alert during the crisis. To manage such a potentially volatile and sensitive situation requires very precise intelligence assessments about provocative or hostile maneuvers and the provision to the pilots of precise ROE. Had it not

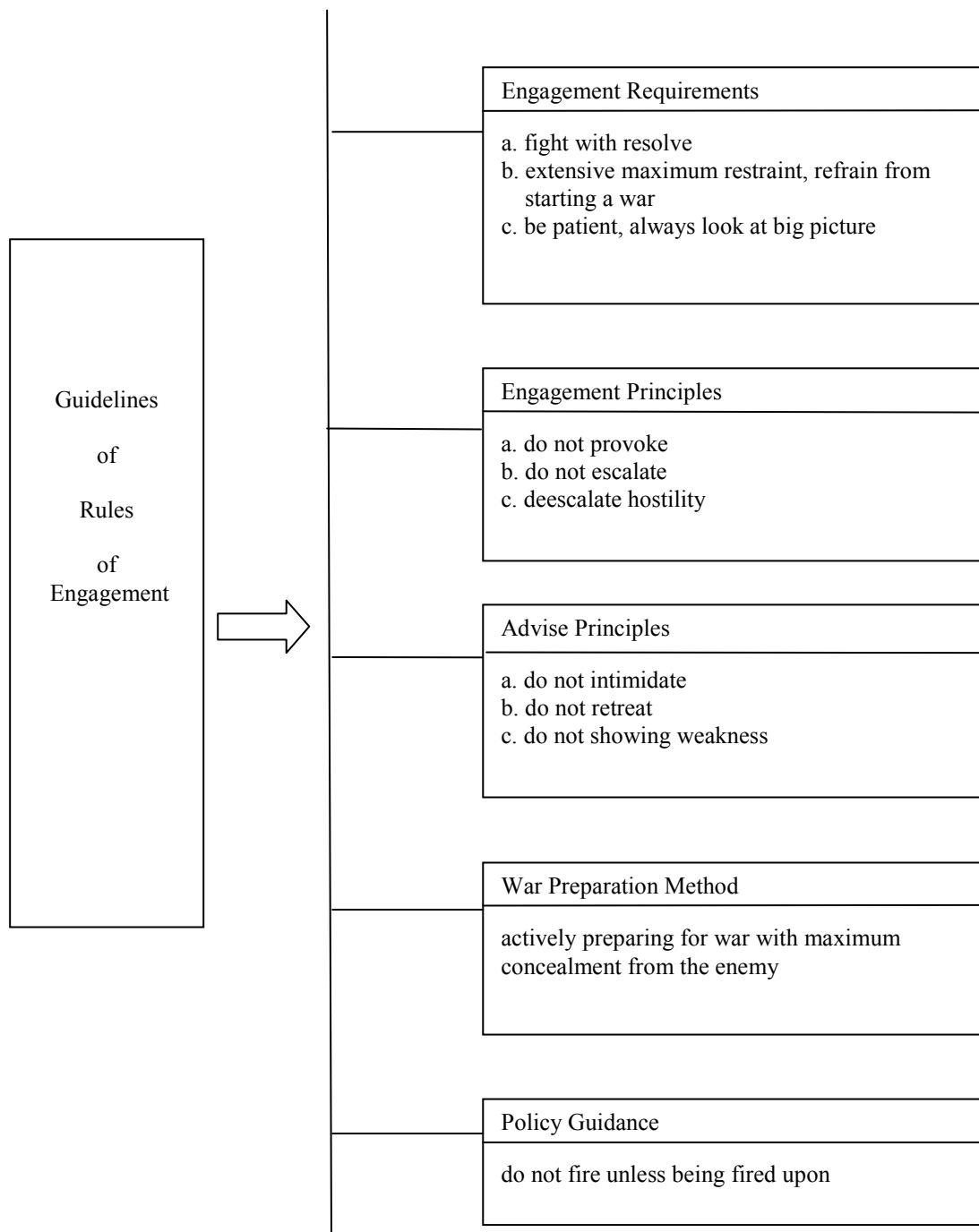


been for the issuance of the fundamental ROE of “in the absence of orders, do not return fire if fired upon,” a serious incident and perhaps rapid escalation could have occurred between pilots from both sides.

*Fig. 2: Rules of Engagement*<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Source: MND, 2004



## 11. Use of Offensive Countermeasures

While continuously enhancing its defense capabilities and war-fighting/war prevention crisis management mechanisms, Taiwan is also putting some efforts into developing offensive countermeasures in an attempt to destroy or degrade PLA war-fighting facilities on the mainland. This is primarily intended to enhance deterrence and, if deterrence fails, to



significantly decrease the likelihood of a successful PLA attack, thus forcing the Chinese to adopt an exit strategy and end the conflict.

The MND has submitted a letter of request for price and available data to the U.S. Department of Defense for the AGM-88C high-speed anti-radiation missile (HARM) and the GBU-31 joint direct attack munition (JDAM). Such weapons and munitions are often characterized as offensive in nature and could be controversial in terms of Taiwan Relations Act restrictions on the type of weapon systems that the United States can sell to the ROC. Despite the sensitivity of selling offensive weapons to Taiwan, the track record of U.S. arms sales to the island clearly indicates that the ROC has acquired offensive weapon systems from the United States in the past; the United States has sold F-16 fighter aircraft, GBU-12 500-lb paveway, and 2,000-lb GBU-10 bombs to the ROC. In 1999, the United States released the AGM-65 Maverick air-to-ground missile to the ROC Air Force and the software and hardware necessary to convert the ROC's existing inventory of Harpoons into LACMs. This capability, called coastal target suppression, puts precision global positioning system (GPS) receivers onto each missile, allowing it to go after targets in the southwest coastal regions of PRC provinces facing Taiwan.

There are clear defensive reasons for the ROC's need for HARM. First, it would enable the suppression of PLA ship-based radar systems and provide the ROC Navy's future P-3 Orion maritime patrol aircraft more freedom to operate. Without the ability to suppress PLAN air defense, such as the naval version of the HQ-9 air defense missile, Taiwan's P-3s would operate in a very dangerous threat environment. Second, HARM would enable the suppression of PRC radars that are supporting air strikes against Taiwan. PLAAF and PLAN air operations are highly centralized and dependent on ground air command and control for coordination and direction of complex strike missions. This air control depends upon radar relays for situational awareness. By disrupting the air controller's source of information, it can disrupt the PLA's ability to conduct strikes against Taiwan.

Third, suppression of PLA air defenses would be necessary to enable the ROC to conduct strike operations against key installations of PLA SRBM batteries with minimal losses. Key installations would include command and control centers and logistical support stations. Going after SRBM's support systems is far more cost-effective and would achieve better effects than going after missile launchers. In addition, HARM would enable the suppression of surface-to-air missile systems operating along the PRC's southeast coast. For example, during Taiwan's annual military exercise, Han Guang 18 in 2002, the ROC Air Force, after surviving simulated PLA missile and air strikes, attempted to conduct a major air campaign against key targets on the PRC's coast, employing about 90 percent of its surviving F-16 fleet. They lost 70 percent of these F-16s to PLA air defenses due to an inability to suppress enemy air defense capabilities via such means as HARM, land-attack cruise missiles, and airborne SIGINT platforms that could provide operating parameters of radars operating along the coast.

ROC's interest in JDAM is twofold. First, ROC would reduce the risk of collateral damage by using precision-guided bombs. JDAM kits would enable the bombs to hit their target instead of hitting innocent people and facilities. Second, using smart bombs would mean that the ROC Air Force would only have to make one mission over a specific target, hence reducing the risks.

Other domestic efforts to enhance Taiwan's offensive countermeasures against PRC's strikes are also in progress. The CSIST is in the process of upgrading the Shung-Fong II anti-





ship missile to the Shung-Fong 2E LACM and Shung-Fong III supersonic anti-ship and anti-land missile systems. Their objective is to suppress and retaliate against the PLA's key coastal installations, command and control centers, and SRBM systems with long-range precision-guidance munitions, and reduce the risk of air strike operations. Shung-Fong 2E LACM and Shung-Fong III supersonic anti-ship and anti-land missiles would probably have a range exceeding 300 km, and would be launched by air, sea, and land platforms. At the same time, the National Science Research Council also confirmed that it is collaborating with CSIST in the research and development of medium-range ballistic missiles (exceeding 1,000km) which will enhance the ROC's offensive operations against key PLA targets inside China.

## Conclusions

It is abundantly clear that preventing outright military confrontation in the Taiwan Strait is in the best interest of not only China and Taiwan but also the entire Asia-Pacific region. The primary objective of Taiwan's military is to deter and/or suppress any possible PLA attacks. Taipei's defense strategy is designed to send a clear and unmistakable message to Beijing that the people and the armed forces in Taiwan are determined to confront PLA military pressure or attacks with whatever means available. Taiwan's defense policies and war-fighting doctrine are also designed to send a message that Taipei will not initiate a war against Beijing, but that Beijing would encounter a devastating setback should it decide to do so.

In order to achieve these goals, Taiwan's defense modernization puts an increasing emphasis on building both defensive and offensive capabilities, as discussed above. This derives from the belief that, assuming Taipei's military assets largely survive an all-out PLA attack, the Taiwan military must have the capacity to launch offensive operations to regain control over the Taiwan Strait. Such capabilities are necessary to frustrate Beijing's wish for a short war and will thus provide an opportunity for the international community to intervene.

In deterring the types of possible PLA attacks listed above, the ROC armed forces and NSC are continuing to make improvements in a variety of military areas. Many of these advances have come about as a result of the annual "Han Guang Exercise" held since 2001. This war game is designed to improve Taipei's existing crisis management procedures when confronted with various possible PLA attacks. The exercise has helped enormously in strengthening political-military coordination and intramilitary operability.

Despite these advances, Taiwan's defense construction and military modernization remain hampered by the inability of the executive and legislative branches of government to agree on the most appropriate level and type of budget allocations and force structure. Without a clear agreement, observers in the United States and elsewhere will continue to fear the emergence of a significant military imbalance across the Taiwan Strait. Moreover, such a perception might eventually encourage China to use force to achieve its political objectives.





## LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO: AL FINAL, UNA ETAPA MÁS EN EL PROCESO DE BARCELONA

David Bayón <sup>1</sup>

*Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*

### Resumen:

En la pasada campaña electoral francesa, el candidato Nicolás Sarkozy anunció en Toulon su intención de crear una Unión Mediterránea (UM). España aplaudió el interés de Sarkozy por el Mediterráneo desde un primer momento pero también lo recibió con cautela ante la falta inicial de contenido. España y Francia coinciden en la importancia geoestratégica de la región mediterránea. Si bien, la idea española vinculaba a la UE con los países de la ribera sur y del este del Mediterráneo. Sarkozy parecía buscar una nueva organización formada exclusivamente por países ribereños y al margen del resto de países miembros de la UE. Existía además, un importante “acervo euromed” que no convenía ignorar ni menospreciar. España ha utilizado su papel de liderazgo en el seno del Proceso de Barcelona para –salvando los aspectos positivos de la idea sarkoziana– tratar de reconducir la iniciativa de Sarkozy hacia posturas comunes con el resto de los países europeos.

**Palabras clave:** partenariado; asociación; euromediterráneo.

**Title in English:** “*The Union for the Mediterranean: In the End, another Stage in the Barcelona Process*”

### Abstract:

*In the past French electoral campaign, candidate Nicolas Sarkozy announced in Toulon his intention to create a Mediterranean Union. Spain praised Sarkozy’s interest in the Mediterranean since the beginning, but was also cautious about the initial lack of contents. Spain and France agree on the geostrategic importance of the Mediterranean region. However, the Spanish idea linked the EU with the countries in the Southern and Eastern rim. Sarkozy seemed to seek a new organization exclusively composed by riparian states, and not by the rest of EU members. There also was an important “Euromed acquis”, which should not be ignored nor despised. Spain has used its leadership role in the Barcelona Process to —preserving the positive aspects of Sarkozy’s idea— try to redirect the initiative towards common positions with the other European countries.*

**Keywords:** partnership; association; Euro-Mediterranean.

Copyright © UNISCI, 2008.

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

---

<sup>1</sup> David Bayón Rodríguez es Experto Colaborador en Asuntos del Mediterráneo en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.  
*Dirección:* C/ Huertas, 8, 2º D, 28220 Majadahonda (Madrid), España. *E-mail:* [bayon772000@yahoo.es](mailto:bayon772000@yahoo.es).



## 1. ¿Otra iniciativa para el Mediterráneo?

En febrero de 2007, en plena campaña electoral, el entonces candidato Nicolás Sarkozy anunció en Toulon su intención de crear una Unión Mediterránea (UM), distinta de la UE, pero vinculada a ella.

Desde entonces los Ministerios de Asuntos Exteriores de los países participantes en el Proceso de Barcelona (PB), tanto europeos como sur mediterráneos, han sido y siguen siendo testigos de una intensa actividad que incluye visitas de Embajadores, elaboración de notas e informes, llamadas telefónicas y un largo etc.

No es para menos. Los grandes desafíos del siglo XXI se dan cita en esta región que retrata la complejidad del mundo de hoy. Sus acontecimientos afectan directamente a los países en torno a esta estrecha franja de mar, en la que coinciden en un espacio más reducido, las diferencias económicas, sociales –pero especialmente- las contradicciones culturales y mentales más acentuadas del planeta.

La prioridad que Sarkozy otorga al Mediterráneo fue bienvenida y aplaudida por España desde un primer momento. Ambos países coinciden en la importancia geoestratégica de la región mediterránea. Pero existían matices.

España consideraba a la UE el marco desde el cual había que partir. Más de cincuenta años de integración habían creado un espacio de libertad, solidaridad, paz y prosperidad sin comparación en el resto del mundo. Los países miembros de la Unión consideran éstos valores universales y aspiran a difundirlos más allá de sus fronteras. Y el primer ámbito de esta proyección europea hacia el exterior es el Mediterráneo.

España apadrinó el nacimiento de la Asociación Euromediterránea (AEM), más conocido como Proceso de Barcelona (PB), en la capital catalana en el año 1995. Esta asociación vinculaba a la UE con los países de la ribera sur y del este del Mediterráneo.

Sarkozy parecía buscar una nueva organización formada exclusivamente por países ribereños y al margen del resto de países miembros de la UE. Una de las causas de lo que –él- considera el fracaso del PB, fue precisamente, su excesiva vinculación con Bruselas, un foro demasiado amplio y lejano.

El nuevo Presidente francés irrumpió en la escena internacional pisando fuerte. Su capital y energía política podían ser muy útiles para Europa y el Mediterráneo. De hecho, la gran virtud de la iniciativa del Presidente Sarkozy ha sido llamar la atención sobre el Mediterráneo y volver a colocarlo en el tablero político europeo. Por ello, la reacción en España, no podía ser más que positiva, ya que respondía plenamente a la visión española sobre la centralidad del Mediterráneo para Europa.<sup>2</sup>

Ahora bien, más allá de la idea de una Unión Mediterránea, parecía que no había aspectos concretos y definidos.

---

<sup>2</sup> Moratinos, Miguel Ángel: “Del Proceso de Barcelona a la Unión Euromediterránea”, *El País*, 2 de agosto de 2007.



## 2. Un importante acervo Euro-Med

Es cierto que el PB ha topado con numerosos obstáculos. Entre ellos, la propia dificultad de llevar a cabo, algunos de sus objetivos políticos más ambiciosos. Esto ha dañado su imagen respecto a su capacidad para obtener resultados prácticos. Ha faltado voluntad política por parte de sus actores principales. Los resultados positivos logrados, no han tenido visibilidad suficiente. La falta de voluntad se ha debido al hecho de que los avances que se pretendían, no se han producido al ritmo deseado.

Pero, a pesar de esas dificultades y del empeoramiento general del ambiente en la región Medio Oriental, el “Partenariado” mediterráneo se mantiene. Y a juzgar por las reacciones a la UM y la repentina “reapreciación” hacia el PB que ésta ha suscitado, todos parecen querer mantenerlo, convencidos de que el nivel regional es necesario para enfrentar con posibilidades de éxito los retos de la globalización.

Efectivamente existe un importante “acervo Euro-Med” que, desde mi punto de vista, no conviene ignorar ni menospreciar. No tendría sentido poner en marcha nuevas iniciativas partiendo de cero (y aumentar la burocracia) existiendo sólidas bases en el marco de la Asociación Euro-Mediterránea. Bases, por cierto, que como se ha demostrado, ninguno de los socios del sur quería ver sustituidas por algo nuevo –y entonces indefinido- que les pusiera en relación, únicamente, con sus antiguas metrópolis.

Por este motivo, muchos criticaron desde el principio que la formulación de esta iniciativa no podía basarse en un supuesto “fracaso del PB.” Al fin y al cabo, las críticas no se habían dirigido a los principios y objetivos del PB, sino a la insuficiencia de sus logros en relación a las altas expectativas iniciales, originadas en un momento en que la coyuntura regional invitaba a ser optimista (Acuerdos de Oslo y Conferencia de Madrid de 1991).

Es cierto que el “acervo potencial” de aquella Declaración era (y es) aún muy amplio. Pero también lo es que tras 12 años de andadura, el “acervo real” del PB incluye logros que afectan a todos los capítulos de la Declaración de Barcelona. Y también lo es que lo que dotaba de contenido al PB, es que cuenta con un presupuesto al que contribuye la UE al completo -tanto los países ribereños como los no ribereños. Y como recuerda Xavier Vidal-Folch, lo que no está en el presupuesto, no existe.<sup>3</sup>

Sin ser perfecto, ni la panacea para la solución de los problemas de la región, el PB es hoy un foro de diálogo que ha sobrevivido a todas las crisis que ésta ha experimentado. Barcelona es la única mesa donde israelíes y árabes siguen compartiendo diálogo y en la que también están presentes otros países con unas relaciones bilaterales “difíciles” (Argelia y Marruecos; Turquía y Grecia). Y además, este diálogo ocurre con periodicidad mensual. Curiosamente quienes no buscan la sustitución del PB son los palestinos, principales damnificados por la falta de paz en la región, conscientes de la trascendental cooperación que reciben de Europa en otras cuestiones.

Pero sobre todo, el PB intenta ir más allá del “confidence building” entre representantes de las culturas que más necesitan tender puentes de acercamiento y entendimiento.

Este es el valor añadido del PB. La gran pregunta era, ¿Dónde está el valor añadido de la Unión Mediterránea?

---

<sup>3</sup> Vidal Folch, Xavier: “Zapatero ante Zarkozy”, *El País*, 10 de noviembre de 2007.



### 3. La iniciativa Sarkozy

Los promotores de la UM parten de “un agravamiento de la marginación del Mediterráneo en la economía mundial; inadecuación de las políticas mediterráneas de la UE; y erosión de Francia como protagonista geopolítico en el Mediterráneo.”<sup>4</sup>

Sin duda el principal mérito de la iniciativa ha sido “reactivar el debate en torno al carácter central del Mediterráneo en la geopolítica de Francia y de la UE, y en torno a la adecuación de las políticas europeas a los retos de todo tipo a los que están expuestos tanto los países ribereños como los más alejados.”<sup>5</sup>

Sin embargo, el momento elegido para su lanzamiento y la imprecisión en cuanto a su estructura, contenidos, relación con la UE, y, sobre todo, financiación, han suscitado fuertes reticencias.

Hasta tal punto era la UM una idea poco madurada, que en una sesión de “tormenta de ideas” en el IEES-UE de París sobre Proceso de Barcelona, Política Europea de Vecindad y Unión Mediterránea, celebrada en septiembre del 2007, se plantearon las siguientes cuestiones:<sup>6</sup>

- ¿Quién participaría en esa Unión?
- ¿Qué contenido concreto debería darse a esa iniciativa?
- ¿Qué relación se establecería entre la nueva iniciativa y las ya existentes (PB, PEV)?
- ¿De qué instituciones podría dotarse la nueva iniciativa?
- ¿Cuándo debería llevarse a cabo la iniciativa?

No extraña que en ocasiones algunos hayan tenido la sensación de que, al menos en parte, los franceses pretendían que las respuestas a estas preguntas las fueran dando otros, en vez de ellos mismos. Y no hay que descartar que así haya sido.

De hecho las respuestas del ponente francés no fueron satisfactorias. No se trataría de una Unión “Euro-Mediterránea”, sino de una Unión “Mediterránea” en la que sólo tendrían cabida los países ribereños y asimilados (Portugal y algunos de los ribereños del Adriático)<sup>7</sup>. Se invitaría a la Comisión (única concesión hasta ahora a la idea originaria), pero se desligaba la UM del PB. Se convocaría una Cumbre durante el primer semestre del año que viene en vez de durante la Presidencia francesa de la UE en el segundo. Los franceses explicitaban así que la iniciativa nada tenía que ver con la UE.

<sup>4</sup> Khader, Bichara: “Unión Mediterránea: ¿bonitas palabras o buena idea?”, *Política Exterior*, nº 122 (marzo/abril 2008), pp. 65-66.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>6</sup> Prat y Coll, Juan: Intervención en sesión de “tormenta de ideas” en el IEES-UE de París, *Proceso de Barcelona, Política Europea de Vecindad y Unión Mediterránea*, 10 de septiembre del 2007.

<sup>7</sup> La invitación se extendió a Mauritania y Albania, tras pasar éstos a formar parte de AEM en la reunión Euro-Med de Ministros de Asuntos Exteriores (Lisboa, noviembre 2007).



Más tarde, en la reunión Euro-Med de Ministros de Asuntos Exteriores de Lisboa (noviembre 2007), la delegación francesa presentó un proyecto con los siguientes rasgos:

- Serían miembros de la UM los países ribereños del Mediterráneo.
- Su contenido sería la impulsión de proyectos de integración como una Agencia del Agua, una Agencia de Protección del Litoral, una Agencia de Desarrollo Empresarial, un programa de Protección Civil, una Red de Polos de Excelencia Tecnológica y Programas de Formación Profesional e Intercambio de Profesores.
- Estos proyectos serían de geometría variable pudiendo participar todos los países interesados incluyendo los estados europeos no miembros.
- El impulso político y el seguimiento de estos proyectos se llevaría a cabo por una cumbre anual de Jefes de Estado y de Gobierno, en la que participaría también la Comisión Europea como miembro de pleno derecho. Los países europeos no miembros podrían participar como observadores.

Las reacciones fueron de tibieza e incluso frialdad. No se acaba de ver su valor añadido – pues muchos de esos proyectos ya existían en el marco euromed. Algunos incluso mostraron su malestar por no haber sido consultados antes de su lanzamiento.

Finlandia recordó la necesidad de la unidad de la UE en las relaciones con el Mediterráneo. Holanda subrayó que el hecho de que un país de la UE no sea ribereño, no significa que carezca de intereses en el Mediterráneo y abogó por mantener el PB como marco principal de relaciones. Los alemanes indicaron que observaban con preocupación esta iniciativa ya que su país no formaría parte de la misma siendo el mayor contribuyente de los programas mediterráneos vía Presupuesto Comunitario. En su opinión, si en el PB hay déficits, estos deben ser subsanados en el mismo marco sin solapamientos con nuevas iniciativas que no aportan novedades. Los países del Sur fueron más vagos pero Marruecos, que apoyó la iniciativa francesa, afirmó que puede dar un aliento nuevo al PB que –reconoció– ocupa la centralidad de las relaciones entre la UE y el Mediterráneo.

Vidal-Folch, gran conocedor del proceso de integración europeo, ha hablado de un mero envoltorio retórico diplomático y ha advertido que la UM descomprometería a los europeos más norteños, y desplazaba el centro de gravedad de la UE hacia el Rin y el Báltico.<sup>8</sup>

En un artículo publicado en *El País* y titulado “Una idea confusa”<sup>9</sup>, Pau Solanilla, escribía que “la propuesta de una Unión Mediterránea, estaba orientada a ofrecer una imagen de un nuevo liderazgo de Francia en el Mediterráneo y en el mundo y está más destinada al consumo interno de la política francesa que a ofrecer una respuesta omnicomprendensiva y coherente para la región.” Y concluía que la propuesta unilateral de la UM de Sarkozy contiene elementos de confusión que no aclaran el futuro del Mediterráneo.

Y la realidad es que la región Euro-Mediterránea vive un momento complejo. Oriente Próximo y Oriente Medio atraviesan una grave situación, que por extensión, afecta al Mediterráneo. No se puede obviar que el conflicto árabe-israelí contamina cualquier proyecto de cooperación con la UE. Por otro lado, la falta de unión en el Magreb, donde una reciente oferta por parte de Marruecos a reabrir la frontera con Argelia ha sido rechazada. Finalmente,

<sup>8</sup> *Op. cit.*

<sup>9</sup> Solanilla, Pau: “Una idea confusa”, *El País*, 15 de julio de 2007.



la existencia de numerosas iniciativas que si no se actúa con la debida coherencia y coordinación pueden llegar a ser contradictorias entre sí. Se trata de la existencia de una PEV lanzada por la Comisión y que va más allá del simple Mediterráneo y, la otra, del Presidente Sarkozy, que puede ir en línea opuesta y reducir la relación mediterránea a unos pocos. Todo ello, con un PB insuficiente pero consolidado y la existencia de otras instancias como Foromed, o a nivel sub-regional, el 5+5.

Como decía recientemente el Embajador en Misión Especial para el Mediterráneo, Fidel Sendagorta, “la iniciativa del Presidente Sarkozy para la creación de una Unión Mediterránea introduce un grado de barroquismo aún mayor en esta arquitectura y abre un escenario en el que tres enfoques diferentes – PB, PEV y UM - tengan una existencia en paralelo, cada cual con su lógica interna pero con un cierto autismo respecto a los demás.”

#### 4. Reacciones a la iniciativa Sarkozy

El embajador Sendagorta ha calificado el actual como un debate sobre arquitectura institucional, en el que se discuten los méritos del enfoque PB, PEV y ahora la UM. Es también y, sobre todo y desde mi punto de vista, un debate sobre las relaciones de la UE con su ámbito de proyección exterior más inmediato, donde según el Presidente francés, los europeos nos jugamos todo.

Sarkozy hablaba de una propuesta de importancia trascendental e histórica. Sin embargo en un principio el proyecto implicaba “privatizar”<sup>10</sup> el Mediterráneo y convertirlo en un mar de estados puramente ribereños. Algunos han ido más lejos y hablan de un intento por parte de Francia, de “hegemonizar” el Mediterráneo, obviando los intereses generales de la UE.

Los recientes viajes del Presidente Sarkozy a varios países del Magreb, de los que ha regresado con contratos millonarios para las empresas francesas de energía nuclear, podrían indicar en esa dirección.

De repente cobraba urgencia un análisis profundo sobre los medios disponibles y la conveniencia de dejar esta región únicamente en manos ribereñas, precisamente, cuando se había conseguido que toda Europa considerase la frontera sur como propia.

En este sentido, la UM encontró desde el principio fuertes críticas al más alto nivel. Turquía fue el primer país en exponer su rechazo, pensando que se trataba de una alternativa a su pleno acceso a la UE. Alemania, a través de su Canciller, advertía sobre el riesgo que supondría la proliferación de sub-regiones para las políticas comunes. No es de extrañar esta reacción, ya que en su formato original la UM parecía pretender contar con fondos comunitarios para elaborar proyectos en los que estarían involucrados, únicamente, los países ribereños. La indignación alemana se comprende mejor, si se tiene en cuenta que su presidencia de la UE (primer semestre 2007), fue más mediterránea de lo que habría cabido esperar. Eslovenia, desde la autoridad que le daba la presidencia en el primer semestre de 2008, habló de la necesidad de evitar solapamientos innecesarios que supusieran una duplicación de esfuerzos humanos y financieros. Incluso el Secretario de Estado para Asuntos

---

<sup>10</sup> Emerson, Michael: “Making sense of Sarkozy’s Union for the Mediterranean”, *Center for European Policy Studies (CEPS)*, nº 155 (March 2008), en [http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item\\_id=1624](http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1624).





Europeos francés, el Sr. Jean-Pierre Jouyet, admitía que cualquier versión exclusiva de la UM sería un error estratégico para Francia de primera magnitud.<sup>11</sup>

## **5. De una Unión Mediterránea a una Unión “por el” Mediterráneo**

La nueva propuesta de Sarkozy para el Mediterráneo aparecía poco después de la publicación del Informe Avicena, redactado por un grupo de intelectuales, investigadores y diplomáticos franceses. Este documento reivindicaba la necesidad de una política más activa por parte de Francia en el Magreb y Oriente Medio. Dada la sensibilidad y los intereses franceses en la zona, el grupo reclamaba un reforzamiento de los lazos políticos, económicos y culturales con los países del área.

Es lógico que Sarkozy quiera relanzar el papel que a su país le corresponde desempeñar en el Mediterráneo por peso, tradición, geografía e intereses. Para sus impulsores, el proyecto es legítimo por tratarse de buscar algo “más pequeño que la PEV y más eficaz que la Asociación Euromediterránea.”<sup>12</sup>

Pero puede decirse que la iniciativa fue pobremente concebida –dando la impresión en ocasiones de que se iba improvisando sobre la marcha- y su presentación desafortunada.

Sin duda la propuesta inyectó nueva energía al debate Euro-Mediterráneo y, eso es precisamente, lo que muchos venían reclamando desde hacía un tiempo, en el seno del partenariado: un nuevo impulso político. España hizo un esfuerzo importante a este respecto organizando la Cumbre del X aniversario del PB, celebrada en la capital catalana en noviembre de 2005. La masiva asistencia de socios continentales mostró que todos los países europeos se sienten mediterráneos. Si bien, hubo que lamentar la ausencia de varios líderes árabes, al percibir ellos que Europa no se estaba involucrando lo suficiente en la búsqueda de una solución al conflicto árabe-israelí. Igualmente en mayo de 2007, el Ministro de Asuntos Exteriores español, propuso una serie de medidas en su discurso con ocasión de la concesión del Doctorado Honoris Causa en la Universidad de Malta.

Durante todo el proceso de concreción de la UM España ha trabajado estrechamente con sus aliados para rescatar los aspectos más positivos de la iniciativa francesa y al mismo tiempo mantener vivo el acervo Euro-Med.

Efectivamente en la reunión de Roma (20 de diciembre 2007) la UM perdió gran parte de la carga política que en un principio parecía anhelar. Se reconoció la centralidad del PB en el partenariado entre la UE y sus socios del sur del Mediterráneo y se pasó a un enfoque basado en proyectos de geometría variable.<sup>13</sup>

Con la Declaración de Roma, los participantes (Francia, España e Italia) se propusieron preparar bien la dimensión más política de la Cumbre de julio de 2008 –donde se lanzará oficialmente la iniciativa francesa- para asegurar el máximo impulso desde arriba a la cooperación en el Mediterráneo. El nombre de la iniciativa pasaba a “Unión por el Mediterráneo (UpM).” Un detalle que puede parecer nimio, pero que sin embargo reviste una gran importancia, pues implicaba rebajar las ambiciones políticas iniciales.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Khader, *op. cit.*, p. 69.

<sup>13</sup> Declaración de Roma, 20 de diciembre de 2007.



La reunión de Roma y, sobre todo, las enérgicas presiones alemanas –país con el que Francia ha mantenido fuertes desencuentros por este asunto- han reconducido la idea de Sarkozy hacia un enfoque más práctico, que se desarrollará dentro del marco Euro-Mediterráneo.

Finalmente en el Consejo europeo del 13 de marzo, se acabó concretando del todo la propuesta francesa. En sus conclusiones figura la siguiente declaración: “El Consejo Europeo aprobó el principio de una Unión por el Mediterráneo que incluirá a los Estados miembros de la UE y a los Estados ribereños del Mediterráneo que no lo son. Invitó a la Comisión a presentar al Consejo las propuestas necesarias para definir las modalidades de lo que se llamará “Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo” con vistas a la Cumbre que tendrá lugar en París el 13 de julio de 2008.”<sup>14</sup>

Es ésta una declaración escueta pero de enorme relevancia ya que implica una clara reconducción de la iniciativa del Presidente Sarkozy. Desde su planteamiento inicial, que partía de una valoración muy negativa del PB, se pasa a uno que se concibe como un avance a partir de éste.

El compromiso alcanzado a veintisiete venía precedido del acuerdo franco-alemán logrado por el Presidente Sarkozy y la Canciller Merkel el pasado 3 de marzo, que se plasmó en un non paper. Sobre este documento, la Comisión elaboró sus propuestas al Consejo.

Tras el compromiso alcanzado, la iniciativa de la UpM evoluciona dentro de los siguientes parámetros:

- La UpM será una etapa más en el desarrollo del PB, que conserva sus estructuras y mecanismos. El propio nombre de “Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo” da carta de naturaleza a la denominación PB, que era de uso informal en relación con la más oficial de Partenariado Euro-Mediterráneo. La nueva denominación aúna lo que tiene de iniciativa nueva y de continuidad respecto a lo construido en estos doce años.
- En esta nueva etapa del PB, la UpM aporta cuatro novedades: la convocatoria de Cumbres bianuales, las co-Presidencias del norte y del sur, la creación de una Secretaría General con dos Directores (uno nombrado por la UE, y otro por los demás socios) y la realización de grandes proyectos de vertebración regional.
- Algunas de estas ideas, como las co-Presidencias y la creación de una Secretaría General habían sido discutidas en el pasado, en el marco del PB, pero nunca pudieron alcanzar un consenso por las dificultades derivadas del conflicto árabe-israelí. Estos problemas volverán a plantearse con motivo de la preparación de la Cumbre de julio y su solución no será fácil en ausencia de un acuerdo de paz.
- Por parte española se ha subrayado que en éstas como en el resto de las cuestiones, resulta fundamental que nuestros socios del sur acojan estas ideas como propuestas abiertas que deban ser discutidas con ellos y sobre las que no existen todavía posiciones firmes hasta que se acuerden entre todos. De ahí la relevancia de instancias como el Foro Med o el 5+5 para desarrollar en los

<sup>14</sup> Conclusiones de la Presidencia, en [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/99415.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/99415.pdf).



próximos meses una reflexión en profundidad sobre el rumbo que deba seguir el Partenariado en esta nueva etapa que se abre.

## Conclusiones

Haciendo un análisis de la actuación de España a lo largo de este proceso, se deduce que su objetivo ha sido –sin oponerse a las intenciones “sarkozianas” de recentrar el Mediterráneo– demostrar cómo, a través de un verdadero fortalecimiento y renovación del PB, se pueden conseguir los objetivos perseguidos por la iniciativa del presidente francés. Se trataba de salvar de la idea francesa su impulso político y el reforzamiento de la dimensión multilateral del Partenariado vía proyectos de integración, tratando al mismo tiempo de articular esta iniciativa con el PB de forma que éste siga siendo el marco de referencia en las relaciones de cooperación en el Mediterráneo.

Como señala el embajador Sendagorta, mantener el nombre de Barcelona era importante porque no es sólo una marca sino una Declaración que contiene los objetivos y valores que fundamentan el Partenariado y que están tan vigentes ahora como en 1995. El nombre de la capital catalana da visibilidad a España en una región que es de su máximo interés. Además, en opinión del Embajador Prat, con la nueva denominación, “se dota al PB de carta de naturaleza, ya que esta denominación nunca fue oficial, añadiéndole el subtítulo de “Unión por el Mediterráneo” e intentando dotarlo de estructuras nuevas, aunque ligeras, pero que serán difíciles de consensuar.”<sup>15</sup>

La reconducción de la iniciativa del Presidente Sarkozy se ha llevado a cabo en línea con las posiciones defendidas por España: no exclusión de ningún país europeo que quisiera participar y la plena articulación con el PB sin crear nuevas instituciones en paralelo.

Es importante subrayar el acuerdo alcanzado sobre el nombre y también el hecho de que vaya a ser la Comisión la encargada de hacer las propuestas para incorporar las nuevas ideas al marco ya existente. Como le recordaba la Comisión Europea recientemente a Sarkozy, según los tratados, la Unión por el Mediterráneo debe ser liderada, del lado europeo, por el presidente de la Comisión y el nuevo presidente del Consejo de la UE acompañado por los Estados que se turnan cada seis meses.<sup>16</sup>

Si España quiere mantener su posición de liderazgo dentro del PB y para tratar de asegurar la viabilidad y la eficacia de las nuevas iniciativas, es muy importante que en los próximos meses se coordine bien con la Comisión.

Finalmente, que la Unión por el Mediterráneo se convierta en una etapa más en el desarrollo del Proceso de Barcelona es una clara demostración de que el acervo Euro-Med sigue vigente y del interés de sus miembros en que así sea. Los principios de la Declaración de Barcelona, incluido el desarrollo de la democracia y el respeto a los derechos humanos continúan siendo una referencia fundamental en el Partenariado, por más que cada país deba encontrar su propia vía para alcanzarlos.

<sup>15</sup> Conversación telefónica con el Embajador Juan Prat y Coll.

<sup>16</sup> Comunicación de la Comisión relativa al Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo, en [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/com08\\_319\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/com08_319_en.pdf).



La agenda para los próximos años será predominantemente económica - toda nueva etapa en el Mediterráneo necesitará que el vector económico siga jugando un papel importante- pero tratando siempre de insertar esta dimensión en una visión global que incluye con aquellas otras de naturaleza política, cultural, social y de seguridad que, en su conjunto, dan su pleno sentido al Partenariado Euro-Mediterráneo.

Sin embargo, estas iniciativas servirán de poco si la sociedad no percibe los resultados de estos esfuerzos. Es preciso por ello encontrar el mecanismo que aporte la visibilidad política que le ha faltado al Proceso de Barcelona.



## EE.UU. Y EL DEBATE DEL SISTEMA DE DEFENSA ESTRATÉGICA BMD

David García <sup>1</sup>

*UNISCI, Universidad Complutense de Madrid / Real Instituto Elcano*

### Resumen:

Este artículo analiza el desarrollo por parte de EE.UU. de un sistema de defensa estratégica contra misiles balísticos (BMD), en el contexto de la crítica al concepto de disuasión nuclear tras la Guerra Fría y de la política de seguridad y defensa de la Administración Bush. En las conclusiones, se relacionan estas capacidades con la política espacial estadounidense y la creación de sistemas de defensa basados en el espacio.

**Palabras clave:** Estados Unidos; seguridad; defensa; misiles; espacio.

**Title in English:** “The US and the Debate on the BMD Strategic Defense System”

### Abstract:

*This article analyzes the development by the US of a strategic defense system against ballistic missiles (BMD), within the context of the criticism to the concept of nuclear deterrence after the Cold War, and the security and defense policy of the Bush Administration. The conclusions relate these capabilities to the US space policy and the creation of space-based defense systems.*

**Keywords:** United States; security; defense; missiles; space.

Copyright © UNISCI, 2008.

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

---

<sup>1</sup> David García Cantalapiedra es profesor de la Universidad Complutense de Madrid e investigador del Real Instituto Elcano.

*Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* [dgarcia@rielcano.org](mailto:dgarcia@rielcano.org).



## 1. Introducción: ¿La Doctrina Bush o el fin de la Disuasión?

El Presidente Bush establecía en el discurso de clausura del curso de la Academia Militar de EEUU sita en West Point en junio de 2002: *“We will defend the peace against the threats from terrorist and tyrants”*<sup>2</sup>. Desde esta declaración, Bush comienza a enunciar la postura de EEUU hacia acciones anticipándose a ataques por parte de terroristas y *rogue states*, sobre todo aquellos que responden a lo que se llama en lenguaje coloquial **NASTI**: **NBC-Arming Sponsors of Terrorism and Intervention**. *“If we wait for threats to fully materialize, we will wait too long....Yet the war on terror will not be won to the defensive. We must take the battle to the enemy, disrupt his plans, and confront the worst threats before they emerge. In the world we have entered, the only path to safety is the path of action”*<sup>1</sup>. Esta es la culminación de una evolución de la Doctrina Reagan, cuando partiendo de sus concepciones, se comenzó a unir terrorismo como los temas WMD en el contexto de los estados del Tercer Mundo: agresión regional, apoyo al terrorismo, y búsqueda de WMD, definían el status de *Rogue State*. El documento sobre la Estrategia de Seguridad Nacional NSSD (National Security Strategy Document) expone que ha habido un proceso por el cual se ha ido madurando la naturaleza de la amenaza y las soluciones posibles. Tras una década de evolución y el convencimiento de que disuadir o detener esas amenazas, dadas las vulnerabilidades intrínsecas de las sociedades occidentales en general, es imposible, más la conclusión de que una postura reactiva dadas esas amenazas podría ser catastrófica, se ha llegado a la certeza de que esa opción es inviable: *“we cannot let our enemies strike first”*<sup>3</sup>. Así, se ha ido desarrollando la doctrina de defensa de anticipación (preemptive): *“....to forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act pre-emptively”*. La culminación de este proceso fue la publicación el 11 de diciembre de 2002 una estrategia nacional contra las WMD (National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction) que reconoce explícitamente el uso de ataques anticipados contra objetivos WMD<sup>4</sup>.

El discurso del Presidente Bush en la *National Defense University* en mayo de 2001 y el subsiguiente NPR 2001<sup>5</sup> vienen a presentar las concepciones de la nueva administración, teniendo en cuenta, además, que poco antes el Presidente Bush había emitido una directiva de seguridad nacional, NSPD (National Security Presidential Directive) para la revisión de la postura nuclear ofensiva y defensiva norteamericana<sup>6</sup>. En el discurso se culmina la evolución del proyecto de Nuevo Paradigma Estratégico que se había comenzado a elaborar a mitad de los años 80, que consiste en el fin de la Disuasión como centro de la postura estratégica de EEUU, para pasar a la Defensa Estratégica. Junto con ambos, el discurso de West Point y el NSSD ponen fin definitivamente a las concepciones de la Guerra Fría: *“With the collapse of Soviet Union and the end of the Cold War, our security environment has undergone profound transformation”*(pág 13). El capítulo V del NSSD se dedica por completo a este cambio y realiza una crítica de la Disuasión como medio válido para enfrentarse a las amenazas actuales y sobre todo como medio para enfrentarse a las WMD. Primero hace una revisión del uso de la disuasión durante la Guerra Fría y va descartando su uso en las situaciones actuales, después defiende la acción anticipada desde el punto de vista del Derecho Internacional como

<sup>2</sup> President George W. Bush: “Remarks at 2002 Graduation Exercise of the United States Academy”, West Point, New York, 1 June 2002, Office of the Press Secretary, The White House, Washington D.C.

<sup>3</sup> President George W. Bush.: *National Security Strategy of the United States of America*, The White House. September 2002, Washington D.C., p. 15.

<sup>4</sup> *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, December 2002, The White House, Washington D.C.

<sup>5</sup> NPR 2001. “Special Briefing on Nuclear Posture Review”, DoD News Transcripts, 9 January 2002.

<sup>6</sup> NSPD 4. “Review of the US Nuclear Offensive and Defensive Postures”, The White House, 2001 (Classified).



legítima defensa, pero lo adapta a las circunstancias del terrorismo o de los *rogue states*. La legítima defensa estaba entendida con relación a guerras convencionales entre Estados, pero el NSSD considera que las amenazas actuales no responden a este tipo de conflictos por lo que considera que la inacción ante una amenaza terrorista y/o de WMD es un peligro para la seguridad nacional. Sin embargo, establece que no utilizará siempre la fuerza anticipadamente ante estas amenazas y que el propósito de dichas acciones será siempre una amenaza específica. Pero no hace referencia a la ONU o OTAN, con lo que se reserva el derecho de realizar unilateralmente estas acciones.

El progresivo desgaste del concepto de Disuasión nuclear sobre todo a partir de la paridad nuclear EEUU-URSS comenzó a producir un debate estratégico en EEUU acerca de la viabilidad de la Disuasión como concepto básico de la defensa norteamericana. Progresivamente el concepto MAD<sup>7</sup> se abandonó a favor de posturas contrafuerza<sup>8</sup> junto con una apuesta por sistemas de Defensa Estratégica. Sin embargo, esto no iba a significar que se abandonaran las armas nucleares como medios disuasorios y de combate. La evolución de las doctrinas nucleares se adaptaba al fin de la Guerra Fría, teniendo un nuevo objetivo en la proliferación de WMD. Esta permitía una nueva justificación para una postura nuclear amplia. Los programas NBC iraquí y el uso de los Scud iban a mantener la opción de la utilización de armas nucleares<sup>9</sup>. En los posibles teatros regionales, sobre todo tras el establecimiento en el *Bottom-Up Review*<sup>10</sup> de una estrategia basada en la capacidad de llevar a cabo dos grandes operaciones tipo Guerra del Golfo, la posibilidad de que la Disuasión tradicional tuviera efecto era problemática y, de hecho, lo más probable es que fallara por varias razones: la ausencia de entendimiento mutuo y comunicación efectiva, el perfil de las personalidades de los líderes de posibles adversarios regionales tendentes a aceptar riesgos, y la naturaleza asimétrica de la disuasión en un conflicto regional donde el adversario ve su supervivencia o la de su régimen en peligro (y EEUU no). Esto empujaría al uso de WMD con poca preocupación de sus consecuencias. No se ven como armas de último recurso sino como medios elegibles para su uso (*weapons of choice*)<sup>11</sup>. Este proceso de cambio comenzó tras una revisión de la política de no proliferación que se realiza al final de la primera Administración Bush, en búsqueda de soluciones y alternativas a este problema,. Aquí aparecerá posteriormente la llamada Iniciativa Contraproliferación (Counterproliferation Initiative) CPI. En ella se establece añadir la protección a la política de prevención de la No Proliferación. La CPI diseña planes de contingencia para guerras regionales donde las WMD entren en juego.

<sup>7</sup> Realmente MAD no fue nunca adoptado internamente en la estrategia nuclear ni por la política exterior de EEUU, a pesar de las declaraciones oficiales gubernamentales del Secretario de Defensa Robert MacNamara. Véase García Cantalapiedra, David (2002): *Una Estrategia de Primacía: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la construcción de un Nuevo Orden Mundial 1989-1992*, UNISCI Papers, nº 23-24, Madrid, UNISCI, p. 77. Para una discusión más amplia, véase García Cantalapiedra, David (2001): *EEUU y la construcción de un Nuevo Orden Mundial: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la seguridad europea 1989-92*, Tesis Doctoral, Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, pp. 237-290.

<sup>8</sup> Las doctrinas contrafuerza en el ámbito nuclear están enfocadas sobre objetivos militares tales como fuerzas nucleares, centro de mando, control y comunicaciones C3I y defensas.

<sup>9</sup> En la primera Administración Bush, el entonces Secretario de Defensa Richard Cheney aprobará tras la Guerra del Golfo un documento sobre la política de utilización de armamento nuclear NUWEP (Nuclear Weapons Employment Policy) con el objetivo de que se realizara la planificación de una doctrina nuclear contra estados capaces de desarrollar WMD. Esta postura se reafirmó primero con la Iniciativa Contraproliferación en 1994, con el NPR 1994, la PDD 60 (Presidential Decision Directive) de noviembre de 1997, y con el informe de la Comisión Rumsfeld, *Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States. Final Report*, 15 July 1998.

<sup>10</sup> Secretary of Defense Les Aspin. "Report on the Bottom Up Review", Washington D.C., October 1993.

<sup>11</sup> Joseph, Robert G., Director of the Center for Counterproliferation Research, NDU: "The Impact of NBC Proliferation on Doctrine and Operations", *Joint Forces Quarterly*, No. 1 (Autumn 1996), p. 80.



Tiene dos elementos: uno defensivo y otro preventivo (preemptive). El defensivo se establece en términos prácticos con defensas antimisiles, NMD y/o TMDs, y el ofensivo con el desarrollo de armamento de alta penetración (Deep Strike Weapons) para la destrucción de infraestructuras de WMD. De hecho, la doctrina conjunta sobre el uso de las fuerzas nucleares de EEUU tras la Guerra Fría establece: "...the fundamental purpose of US nuclear forces is **to deter the use of weapons of mass destruction, particularly nuclear weapons**"<sup>12</sup>.

La estabilidad estratégica de la Guerra Fría entendida como mantenimiento de niveles mínimos de incentivo del adversario para lanzar un ataque preventivo desaparece, ya que no existen certidumbres ni mecanismos de respuesta automáticos. Los ataques pueden ser aleatorios, con medios o no NBQ, en territorio norteamericano o no. Esto hace que se tienda a la creación de una panoplia de conceptos y medios militares que permitan enfrentarse a esta nueva situación. La concepción asimétrica del conflicto y la Guerra-Red no ofrecen una certidumbre estratégica ni operativa. Así, se ha cambiado de un modelo de estrategia de defensa basada en las amenazas a otro basado en las capacidades<sup>13</sup>. Esta concepción refuerza la utilización de medios creados para posibles amenazas, y por lo tanto su uso anticipado. Se pueden dar desde este punto de vista operaciones contrafuerza de dos tipos: uso ofensivo contra medios WMD en una guerra, y una autodefensa anticipada donde los medios ofensivos se utilizan en una crisis que se encamina a una guerra y contra un primer uso (first strike) de medios NBC por parte del adversario<sup>14</sup>. El problema en la evolución de estos conceptos y doctrinas ha sido que se llegó a un convencimiento de que las políticas de no-proliferación no estaban siendo efectivas o a largo plazo no evitarían que las WMD y diferentes sistemas de lanzamiento proliferaran a varios estados considerados peligrosos (rogue states)<sup>15</sup>. Este concepto se ha llevado a sus últimas consecuencias, y **una doctrina de uso de armas nucleares ha llegado a ser, por simpatía, un principio declarativo y operativo de la política exterior y de seguridad de EEUU**. La motivación para un ataque anticipado queda afectada por la visión gubernamental de que la probabilidad de una guerra en el futuro y los costes potenciales de realizarla ahora mejor que después. El equilibrio Ofensiva /Defensa juega parcialmente a favor de un ataque anticipado. Además cuanto mayor es la ventaja de la Ofensiva, mayor es la ventaja potencial para quién lanza un ataque primero. Si se incluye el convencimiento de que la guerra o el conflicto en el futuro será inevitable, los riesgos de escalada no serán prioritarios en la conducción de una crisis. Además la existencia de la RMA (Revolution in Military Affairs) juega a favor del uso de WMD por parte del adversario ya que se ve en desventaja, y a favor del ataque anticipado por la ventaja que proporciona la superioridad no solo tecnológica sino organizativa, táctica y estratégica que significa la RMA.

A la hora de diferenciar este tipo de acción es muy útil saber que es preventivo y que es de anticipación porque su significado, en principio, es diferente. Existen dos términos para calificar un ataque preventivo: **Preemptive Attack** o ataque anticipado donde el que lo realiza esta convencido de ser objeto inminente de una agresión, y decide adelantarse para reducir las fuerzas del adversario y el daño posterior. **Preventive Attack** o ataque preventivo que puede derivar del deseo de anular fuerzas o potenciales enemigos. Sin embargo, la diferencia en el ámbito militar entre ambos conceptos es de tiempo de utilización y de estado del adversario,

<sup>12</sup> JCS Joint Publication 3-12: "Doctrine for Joint Nuclear Operations", 23 April 1993, pp. I-1, I-3.

<sup>13</sup> QDR, *Quadrennial Defense Review Report*, Department of Defense. 30 September 2001, p. 13.

<sup>14</sup> Dentro de estos tipos encontramos una serie de ejemplos de operaciones contrafuerza tanto preventivas como de anticipación: bombardeos aliados en la Segunda Guerra Mundial contra los laboratorios nucleares y de agua pesada alemanes y japoneses; los dos ataques sobre el reactor nuclear iraquí de Osirak y el reactor iraní de Bushehr, y los ataques en la Guerra del Golfo contra las instalaciones NBC y de Scud iraquíes.

<sup>15</sup> En este sentido se puede ver DOD: "Report on Nonproliferation and Counterproliferation Activities and Programs", Office of the Deputy Secretary of Defense, May 1994, p. 27.





pero su significado o percepción a nivel político es diferente ya que puede producir diferentes respuestas, ya sea la reacción política internacional, o en el propio conflicto por parte del adversario. Y en un conflicto la reacción del adversario ante esta política declarativa podría ser adversa: teóricamente ante la certeza de que se produzca un ataque de este tipo, un estado o gobierno no tendría nada que perder si utilizara WMD ante la eventualidad de ser derrotado en su propio territorio.

## 2. Las defensas estratégicas: una historia sin final

Desde que la URSS consiguió su primera arma nuclear en 1949, la Estrategia de la Contención desvió su prioridad hacia la prevención de un ataque nuclear sobre EE.UU. Históricamente, la postura de EE.UU había contado con dos opciones diferentes como eran **la Defensa y la Disuasión**; Defensa desde el punto de vista de Defensas Estratégicas como término genérico aplicado a la creación de defensas anti-mísiles de largo alcance o una defensa anti-mísiles a nivel nacional; Disuasión como la estrategia nuclear donde su principio esencial se basa en que cualquier atacante sepa que se encontrará con un contraataque a gran escala (assured second strike) que le resultará inaceptable. El planteamiento de una defensa contra un ataque nuclear era irrealizable porque, desde un punto de vista ofensivo, las armas nucleares podían ser lanzadas en tal número y con tal rapidez que el ataque sería devastador, además de ser relativamente barato. Esto llevaba a la conclusión de que la seguridad nacional debía descansar sobre la Disuasión nuclear. Disuasión (Deterrence) sería la acción o conducta que amenaza castigar o denegar para prevenir que un adversario realice una acción no deseada; así, la Disuasión nuclear utilizaría las armas nucleares con este fin, con la finalidad de desanimar a cualquier agresor potencial, evitando que llegara a pensar que las ganancias que se podían conseguir utilizando armas nucleares superarían los costes de embarcarse en tal acción. La Disuasión nuclear descansaría así sobre la asunción de que los gobiernos se comportaran de forma racional en su toma de decisiones y realizaran un análisis de costes-beneficios. El núcleo duro sería la Disuasión Central (Central Deterrence): disuasión sobre intereses nacionales vitales tales como la base urbano-industrial y también incluiría la llamada Disuasión Extendida (Extended Deterrence), esto es, la defensa con fuerzas nucleares de EEUU de otros sujetos que no fuesen los norteamericanos. La Disuasión Extendida se situaba ante un gran problema: una vez superada la Disuasión Central, la defensa con fuerzas nucleares de EEUU de otros sujetos que no fueran los norteamericanos (la extensión de la disuasión) comienza a producir problemas: la defensa de los aliados de EEUU depende de la amenaza de un primer uso de armas nucleares, desde el nivel de teatro al estratégico. La Disuasión Extendida requería la práctica invulnerabilidad de EEUU (no necesariamente de sus fuerzas nucleares) a un ataque soviético. La Iniciativa de Defensa Estratégica **SDI (Strategic Defense Initiative)** respondía a esta visión. Pero estaba enmarcada en otro desarrollo conceptual, estratégico y político diferente y más amplio: el comienzo de la evolución desde las posturas ofensivas en la estrategia de Disuasión hacia las defensas estratégicas en una situación de dominio de la Defensa (Defense-Dominant World). Según describió el padre de la Contención, Paul Nitze ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado en 1985, un nuevo paradigma estratégico se abría paso uniendo la SDI con el control de armamentos para evolucionar hacia a una situación de casi desaparición de las doctrinas y armas nucleares ofensivas. Su objetivo eran grandes reducciones en armamento ofensivo con el desarrollo de defensas estratégicas durante un largo y cuidado período de transición. En el período 1986-1996, EEUU buscaría esta reducción en armas y doctrinas ofensivas, seguido de un período de transición mutua hacia fuerzas defensivas no nucleares. En el período final, las



defensas estratégicas eliminarían todas las armas nucleares. Si se asumía que los soviéticos cooperarían en esta transición a una postura de Dominio de la Defensa, incluso creando un sistema de defensa común, en una primera fase aún se mantendría el papel de los programas de modernización de armamento ofensivo junto con sus doctrinas, siendo el papel de la disuasión aún central, incluso si las negociaciones sobre reducción de armas llevaban a niveles de fuerzas muy limitados. Esto llevaría a un período de transición, entre 1996-2015, con un sistema mixto ofensivo-defensivo de armas ofensivas y sistemas defensivos, tras el cual se llegaría a una situación de seguridad mutua MAS (Mutual Assured Security) asegurada gracias a que los sistemas de defensa negarían el éxito a cualquier ataque. En el período de transición, EEUU y la URSS desplegarían defensas puntuales de protección de sus centros de mando y fuerzas estratégicas, con lo que los ataques contra fuerza tendría poca o ninguna credibilidad, siendo de nuevo los centros urbanos los objetivos más vulnerables: MAD volvería como la opción más posible hasta llegar a MAS. Sin embargo, durante el período de transición, el despliegue de una Defensa Territorial o sistema nacional de defensa NMD, reduciría la credibilidad de cualquier ataque limitado contra fuerza, con lo que se producirían una búsqueda de contramedidas ofensivas tales como modernización tecnológica, aumento de fuerzas ofensivas o ataques sobre centros económicos y urbanos. Estas últimas serían las más viables debido al encarecimiento de capacidades de ataque sobre objetivos militares.

El problema, una vez acabada la Guerra Fría, se construía alrededor de la nueva situación internacional, los peligros regionales, y que la nueva estrategia, al estar enfocada hacia ellos, tenía que responder a estos escenarios y debía de disponer de unos medios adecuados, sobre todo bajo la influencia de la Guerra del Golfo. La mayor dependencia en los aliados (regionales) y la proyección de fuerzas, significaban la vulnerabilidad de las fuerzas expedicionarias, incluyendo también a los propios aliados y, en el caso de armas WMD y misiles balísticos, de EE.UU. Además esto podía conducir a que fueran disuadidos de realizar intervenciones, de proyectar fuerzas a las regiones en conflicto o de que los aliados pidieran su intervención. Desde este punto de vista un ataque de misiles de un estado contra EEUU o sus aliados podría ser suicida, pero en el caso de un conflicto convencional en el propio territorio de ese estado la disuasión es muy dudoso que sirviera. Desde este mismo argumento, este estado no soportaría la posibilidad de ser derrotado en su propio suelo sin usar sus misiles y capacidades WMD. Así hubiera sido muy difícil establecer la coalición en la Guerra del Golfo si Irak hubiera dispuesto de una auténtica capacidad de utilizar WMD, no sólo sobre las tropas, Israel y Arabia Saudita, sino sobre algunas ciudades de Europa. Aunque a su vez, Irak parece que fue disuadida de utilizar su armamento químico sobre Israel puesto que podría haber supuesto la represalia nuclear israelí o incluso norteamericana. Aunque la disuasión nuclear parece ser válida en el caso de defensa del territorio de EEUU y sus aliados, no parece tan clara en el caso de disuadir el uso de WMD en un conflicto convencional. Esto no contribuía a la cohesión de los Aliados que, en última instancia, es la eficacia real de la Disuasión Extendida, y no sólo la disuasión del adversario.

### **3. El nuevo paradigma estratégico: más defensas estratégicas y menos fuerzas nucleares**

Herederio de la famosa SDI, lanzada por el Presidente Ronald Reagan en 1983, el proyecto actual de crear un sistema de Defensa Antimisiles ha pasado por diferentes etapas, pero tiene una larga historia. Ya EEUU a final de los años cincuenta había desarrollado los sistemas



**Nike-Zeus** (1958-61), que después en los años sesenta pasarían por el **Nike-X** (1961-67), el programa *Sentinel* (1976-69) y finalmente entre 1969-1976, impulsado por el entonces Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, el programa *Safeguard*; en 1991 el Presidente Bush redujo el programa SDI a su Fase I, esperando establecer un sistema más reducido llamado **GPALS (Global Protection Against Limited Strikes)**. Finalmente, el Presidente Clinton acabó formalmente con la SDI, renunció a desplegar armamento en el espacio y se comprometió tan sólo a desarrollar sistemas defensivos contra misiles balísticos tácticos o de teatro dentro del programa **TMD (Tactical Missile Defense)**. A pesar de ello, el Congreso mantuvo el proyecto de crear una defensa estratégica para EEUU, con lo que el Presidente Clinton creó el proyecto de Defensa Antimisiles Nacional (**National Missile Defense**) **NMD**. Este programa sería un plan de 3+3 años: entre 1997-2000 la Administración llevaría a cabo 3 pruebas para decidir la viabilidad del despliegue, y en caso de hacerlo, la NMD se estructuraría en el periodo 2000-03 siguiendo los siguientes criterios: el coste del sistema, su viabilidad tecnológica, su impacto en la política internacional de control de armas, y la proyección real de la amenaza de misiles balísticos intercontinentales contra EEUU y sus aliados. De hecho, el Presidente Clinton anunció el 1º de septiembre de 2001 que no desplegaría el NMD debido a la situación internacional y las dificultades técnicas; estimaba que debería ser el próximo presidente quién tomará la decisión sabiendo que no sería un retraso significativo para la fecha de operatividad del NMD.

La Comisión encargada de estudiar la amenaza de misiles balísticos sobre EEUU (**Comission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States**) conocida como Comisión Rumsfeld, dirigida por el antiguo Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, emitió su informe final el 15 de julio de 1998, poco después de que Corea del Norte hiciera una prueba de vuelo de su nuevo misil, el Taepo Dong 1, el cual sobrevoló Japón antes de estrellarse en el mar, que se podría considerar entre alcance intermedio o intercontinental ya que era un cohete de 3 fases, utilizando combustible stantard. La tercera fase falló tras haberse logrado separar de la segunda fase. A pesar de ello, esto se consideró un fallo de inteligencia, ya que los servicios de EEUU consideraban que Corea del Norte tardaría una década en conseguir un ICBM, pero de hecho se mantenía un programa, el Taepo Dong 2 con un posible alcance intercontinental de hasta 6000 Km.

La Comisión Rumsfeld iba a reafirmar dos cuestiones que durante el fin de la Guerra Fría se estaban empezando a entrever: primero, que se iba a producir una proliferación en la capacidad de desarrollar misiles balísticos en una serie de estados como Corea del Norte, Irán, Irak o Libia que les permitiría amenazar EEUU, a sus aliados o sus bases y operaciones en el extranjero; y segundo, que la concepción de disuasión nuclear sobre la que se basaba el equilibrio estratégico de la Guerra Fría ya no era válida. El nuevo paradigma estratégico que se iba abriendo paso desde 1985 iba a plasmarse como política declarada de EEUU con el discurso del Presidente Bush en la *National Defense University* el 1 de mayo de 2001. El concepto de disuasión ya no descansará en la disuasión nuclear mediante armamento estratégico ofensivo. De hecho, se pasa a un concepto de Defensa Estratégica mediante una estrategia de defensas, contra-proliferación y no-proliferación para proteger a EEUU y a sus aliados, con lo que se mantiene la Disuasión (en este caso pasaría a ser protección) Extendida. La represalia o uso nuclear será solo parte de esta estrategia como parte de la contra-proliferación, y se buscara reasegurar la estabilidad mediante la reducción de los incentivos para un ataque mediante el establecimiento de defensas y la reducción del arsenal nuclear ofensivo hasta un umbral que no signifique una amenaza por su capacidad de lanzar un ataque (first strike) como durante la Guerra Fría. Esta será una política de despliegue de defensas, acabar con el tratado ABM y niveles de fuerzas nucleares más bajos de los previstos en el proyecto de START III (entre 1000 y 2000 cabezas estratégicas). Esto se ha llevado a cabo



con la revisión de la postura nuclear norteamericana (*Nuclear Posture Review*) NPR 2001, el acuerdo de reducción de armamento estratégico ofensivo firmado con Rusia en mayo de 2002 y la denuncia del tratado ABM en diciembre de 2002.

#### 4. Programas y sistemas

Los programas y sistemas que se mantienen en la actualidad se basan en el alcance de los misiles y en las 3 fases de vuelo que desarrollan:

##### 4.1. Tipos de misiles:

- Misiles balísticos de corto alcance (**Short-Range Ballistic Missiles**) SRBM: hasta 1000 Km. Son vectores considerados de campo de batalla junto con la artillería nuclear como el SS-21 o el Scud-B rusos.
- Misiles balísticos de medio alcance (**Médium-Range Ballistic Missiles**) MRBM, entre 1000 y 3000 Km.; y misiles balísticos de alcance intermedio entre 3000 y 5500 Km. (**Intermediate Range Ballistic Missiles**) IRBM. Estas son las fuerzas nucleares que se consideran tácticas y/o de teatro que fueron objeto de desarme con el Tratado INF en 1987, entre la URSS y EEUU: incluían el SS-20 soviético y los *Pershing II* norteamericanos (también los misiles de crucero GLCM BGM-109G), aunque también estaban los *Pershing IA* y *IB*, y los SS-4, SS-5, SS-12 y SS-23. Existen misiles chinos como el DF-21A, el norcoreano *Nodong-1* y *2*, y el iraní *Shahab-4*.
- Misiles balísticos de largo alcance: más de 5500 Km. Son en general las fuerzas nucleares estratégicas formadas por misiles balísticos intercontinentales lanzados desde tierra **ICBMs (Intercontinental Ballistic Missiles)**, por ejemplo el *Minuteman III* norteamericano, el SS-19, SS-25, la versión terrestres del nuevo Topol ruso, y el DF-31 chino; y misiles balísticos intercontinentales lanzados desde el mar **SLBMs (Sea-Launched Ballistic Missiles)** como el *Trident D-5* norteamericano, el SS-N-20 y la versión naval del nuevo Topol uso.

##### 4.2. Fases de vuelo:

- Fase **“boost”**: se produce desde el lanzamiento y dura hasta que el motor del cohete dispara y lanza el misil fuera de la Tierra. Dependiendo del misil dura entre 3 y 5 minutos y se mantiene en una pieza. Durante la mayoría de ese tiempo el misil viaja relativamente despacio, aunque un ICBM en su fase final puede alcanzar más de 24.000 Km. por hora.
- Fase **“midcourse”**: comienza con el misil en su curso balístico hacia el objetivo. Esta es la fase más larga que puede durar para los ICBM incluso más de 20 minutos. Durante el comienzo de esta fase el misil está aún en fase ascendente hacia su apogeo, mientras que en la parte final esta descendiendo. Es durante esta



fase cuando la cabeza/as de guerra del misil y los señuelos se separan del vehículo principal.

- Fase **final**: se produce al entrar la cabeza de guerra de nuevo en la atmósfera hasta su impacto o detonación. Esta fase dura menos de un minuto para las cabezas estratégicas, ya que alcanzan velocidades de más de 3200 Km. por hora.

#### 4.3. Programas:

##### **A) Sistemas básicos del NMD:**

###### *Ground-Based Midcourse Defense (GMD).*

Se trata de un sistema de defensa terrestre para atacar el misil en su fase “*midcourse*”, consistente en un impulsor multifases y un vehículo exoatmosférico (exoatmospheric kill vehicle) **EKV**, el cual se separa del impulsor en el espacio y busca su objetivo mediante un radar que corrige su curso continuamente y utiliza sensores visuales e infrarrojos. El EKV destruye su objetivo mediante un choque contra este. El despliegue de 5 sistemas está planeado por el Pentágono para realizarse en Fort Greely en Alaska. En principio se iban a desplegar 20-35 interceptores con un radar de banda x en 2010.

###### *Sea-Based Midcourse Defense SBMD.*

SBMD es el sucesor del *Navy Theater-wide Missile Systems Program*. Este programa utiliza las baterías de misiles Standard-3 (SM-3) y el sistema de combate **Aegis** en un buque de combate, que puede detectar y seguir 100 objetivos simultáneamente mientras dirige las armas del buque contra ataques aéreos, de superficie y submarinos. El SM-3 es un misil de tipo *hit-to-kill* compuesto de un impulsor de tres fases con un vehículo de choque. El problema es que el radar del sistema **Aegis** no tiene capacidad para operar contra misiles estratégicos. Inicialmente el programa fue diseñado para interceptar misiles balísticos de corto, medio y alcance intermedio en su fase ascendente del “*midcourse*”. Pero el Pentágono quiere que se pueda utilizar contra misiles estratégicos en su fase “*boost*”, y también se está estudiando si se puede adaptar contra misiles de corto y medio alcance en fase final. El Pentágono quiere tener desplegados cuatro buques con la capacidad de sistema “*midcourse*” ya en 2008, comenzando las pruebas del sistema para interceptar ICBMs o SLBMs.

##### **B) Otros programas**

###### *Airborne Laser (ABL).*

Este es básicamente un Boeing 747 modificado equipado con un laser químico. El objetivo de este programa era su despliegue contra TBM, pero ahora se piensa que puede tener uso contra misiles estratégicos, con lo que su futuro es poder derribar todo tipo de misiles en su fase “*boost*”. El objetivo final es tener unos 11 aparatos en el 2011.

*Terminal High Altitude Area Defense. THAAD.*

Este sistema está compuesto por un misil dividido en un impulsor de un solo cohete con un vehículo que se separa para golpear el objetivo con la ayuda de un radar específicamente diseñado para el THAAD. Estos misiles se disparan desde un lanzador montado en un camión. Está diseñado para interceptar misiles de corto y medio alcance en su fase final. Se espera tener la capacidad de despliegue en 2009.

*Patriot Advanced Capability-3. PAC-3.*

El sistema consiste en un interceptor de una sola pieza *“hit-to-kill”* disparado desde una estación móvil que puede llevar hasta 16 misiles PAC-3. El misil está guiado por un radar independiente que manda la información del seguimiento al misil a través de una estación de control móvil. Está diseñado contra misiles de corto y medio alcance en su fase final a alturas menos que el THAAD.

*Space-Based Laser. (SBL)*

El principal elemento del sistema sería un satélite armado con un laser químico de fluoruro de hidrógeno. El SBL esta dirigido contra todo tipo de misiles en su fase *“boost”*.

**C) Sistemas de satélites de apoyo.***Space-Based Infrared System-low. (SBRIS-low).*

Este sistema se compondrá de unos 30 satélites en una órbita baja que crearan una red de apoyo para los sistemas de defensa proporcionándoles el seguimiento y la discriminación de cabezas de guerra y señuelos durante la fase *“midcourse”*. Se estimaba un despliegue total en el FY 2010.

*Space-Based Infrared System-high. (SBRIS-high).*

Esta serie de 4 satélites en órbita geo-sincrónica con otros 2 satélites con sensores en una órbita elíptica más alta, componen una red de alerta temprana global contra cualquier lanzamiento de misiles balísticos. Las Fuerzas Aéreas declararon que se espera que todo el sistema este desplegado hacia el 2011.

Hay otros programas que se han desarrollado con aliados como Alemania e Italia: el **MEADS (Medium Extended Air Defense System)** creado para reducir los riesgos de los despliegues de tropas en operaciones internacionales que además tienen un sistema de protección de 360 grados contra misiles de corto alcance, misiles de crucero y **UVAs (Unmanned Aerial Vehicles)**. También existen unos programas para desarrollar defensas contra misiles de teatro y sistemas de apoyo. Así esta el **Arrow**, un programa conjunto con Israel; la versión modernizada de los radares de alerta temprana (**Upgrade Early Warning**



**Radars) UEWR**, utilizados para vigilar, detectar y seguir misiles balísticos, que están desplegados fuera de EEUU, utilizándolos mientras se despliegan los SBRIS-low y como apoyo a los radares de banda-X; Finalmente el sistema de mando y control, y comunicaciones con gestión de combate (**Battle Management/Command, Control and Communications) BM/C3**, el cual es el cerebro del NMD. El jefe del **NORAD (North America Aerospace Defense)** controlará y operará el sistema NMD a través del BM/C3.

### Conclusión: la lógica de una BDM y la política espacial de EE.UU.

El abandono del tratado ABM de 1972 en 2002 benefició de dos formas los programas: uno en cuanto a permitir que radares basados en buques puedan seguir un ICBM y desplegar defensas estratégicas donde sean necesarias. La Administración Bush heredó 7 programas de defensa antimisiles y 2 programas clave de satélites provenientes de la Administración Clinton, pero ha sido solo capaz de acelerar algunos de ellos, aunque había hecho de la Defensa Antimisiles su prioridad en su política de defensa desde la campaña presidencial. Se crea el 2 de enero de 2002 la **Missile Defense Agency, MDA**, que antes era la **BMDO (Ballistic Missile Defense Organization)**, reorganizando y combinando todos los aspectos de los programas de sistemas de defensa antimisiles, tanto de teatro como defensa nacional, en un solo programa: ha reorganizado los programas uniéndolos todos bajo una sola dirección. Ya no distingue entre defensas de teatro (Theater Defenses) **ATBM**, diseñadas contra misiles de corto y medio alcance, y defensas estratégicas (Strategic Defenses), diseñadas contra ICBM y misiles de largo alcance. Aún así, en el Pentágono se sigue trabajando en cada programa individualmente, pero teniendo en cuenta la tecnología que se puede compartir entre los programas y ampliando alguno de los programas de teatro para su uso con misión estratégica.

Desde que a partir de finales de los años 70 se acuñara por parte de militares soviéticos el término Revolución en los Asuntos Militares, RMA (Revolution in Military Affairs), debido a los avances tecnológicos y su aplicación en el campo militar, se ha ido abriendo poco a poco un área de importancia capital para la conducción de las operaciones militares. La RMA acompaña varios elementos, sobre todo el de transformación organizativa de la sociedad, pero en el nivel estratégico y operacional se ha dirigido al llamado Mando, Control, Comunicaciones, Computadoras e Inteligencia, C4I (Command, Control Communications, Computers and Intelligence) al que también se han acabado uniendo la vigilancia y el reconocimiento (surveillance and reconnaissance) y la dirección del combate (battle management) creando el concepto C4ISR/BM. Dentro de estas concepciones se introducen los apartados más avanzados de la RMA: los sistemas espaciales, *stealth* (furtivos o invisibles) y, finalmente, las tecnologías informáticas avanzadas y la Guerra de la Información.

La lógica estratégica del control del espacio traspasaría el marco de la Guerra Fría, y el QDR 2001 establece el dominio del ciberespacio como una de las tres características básicas de la estrategia militar junto con las operaciones especiales y la capacidad de ataque a larga distancia en profundidad, actuando de forma simultánea y no consecutiva como se realizaba hasta entonces: se “ciega” al adversario y se utiliza la fuerza decisivamente. Estas conclusiones se han alcanzado, dado el cambio de los conceptos básicos por los que se conducen o se van a conducir los conflictos en este siglo XXI. En último extremo hablaríamos de dominio de la información como parte del concepto de dominio en todo el espectro del conflicto (Full Spectrum Dominance) según establece la *Joint Vision 2020*, publicada por el



Junta de Jefes de Estado Mayor Conjunto (Joint Chiefs of Staff) en el 2000, que con el concepto de guerra basada en la interconexión de redes (Net-centric Warfare) y la transformación de lo militar (Military Transformation) conforman esta visión del dominio en todo el espectro del conflicto.

En este sentido, la superioridad y control del espacio es fundamental para la dirección de las operaciones y la denegación al adversario de estas capacidades, aunque también en un sentido estratégico y operativo. Siguiendo el NPR 2001, el QDR 2001 y 2006, EEUU ha desarrollado también una serie de programas espaciales, comenzados algunos durante los años 80s. Uno de ellos es la parte espacial de la capacidad global de ataque (Global Strike) y otro más específico son las llamados *Rods from God*. Otros programas como los interceptores espaciales (Brilliant Pebbles) fueron detenidos por la Administración Clinton. Estos sistemas espaciales, aunque no nucleares, y por tanto no susceptibles de ser incluidos en el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre de 1967, operacionalmente tendrían un efecto estratégico y operativo como un artefacto nuclear de alta penetración terrestre, pero sin el problema de la radiación posterior. Funciona gracias a dos satélites, uno que contiene las barras de tungsteno y otro que mantiene las comunicaciones. El programa *Future Imaginery Architecture* mantendría una red de satélites de control e identificación de objetivos.

Es así que la construcción de esta política estratégica hizo que el Mando Espacial de EEUU (USSPACECOM) fuera absorbido por el Mando Estratégico (USSTRACOM), que tiene así bajo su mando todas las fuerzas estratégicas de EEUU, la defensa antimisiles, el sistema *C4ISR Joint Task Force Computer Network Operations* y la modernización del *Battle Control System*. La lógica del dominio espacial y de la Defensa Estratégica están intrínsecamente unidas, ya que significan la capacidad de denegar el uso del espacio a cualquier adversario contrario a los intereses de EEUU, tal como establece el sexto principio de la directiva de seguridad nacional NSPD 49 (US National Space Policy) de 2006 que establece la política espacial de EEUU. Esta directiva suspende la directiva presidencial 49 (PDD 49) de 1996, que establecía un proceso completamente diferente, contrario a la militarización del espacio.

De acuerdo a la NSPD 49, a la doctrina conjunta de operaciones espaciales de 2002 (Joint Doctrine for Space Operations) y la doctrina de operaciones espaciales de la Fuerza Aérea de EEUU de 2004 (Air Force Counterspace Operations doctrine), se establece la “*deception, disruption, denial, degradation and destruction*”, en el enfrentamiento de sistemas espaciales. Esto significa que a la vez que se puede derribar un misil balístico con un sistema BMD, también se puede hacer con un satélite. Sin embargo, los sistemas terrestres y sus medios de alerta actuales son sólo el principio más rudimentario de las futuras capacidades que se basarán en medios más flexibles y maniobrables, además de unas crecientes capacidades espaciales que le permitan en el futuro la habilidad de determinar los acontecimientos estratégicos internacionales.

Estas capacidades, por tanto, se mueven en dos direcciones: permitir cerrar la ventana de vulnerabilidad abierta con el advenimiento de la era nuclear, y a la vez, permitir el desarrollo de una nueva política estratégica que responde y conforma la situación estratégica de la Post-Post-Guerra Fría. En el caso de China, la carrera militar espacial puede ser, al menos temporalmente, no para desafiar la superioridad estratégica global de EEUU, sino para conseguir sus propias capacidades vis-a-vis EEUU en Asia y en caso de un conflicto por Taiwán. Pero la lógica inevitable de la militarización del espacio se va imponiendo dado que también otros estados como Japón o la India consideran estas capacidades esenciales para sus intereses estratégicos y pueden ver los planes norteamericano, chino y ruso como un intento





de mantener una superioridad estratégica a largo plazo sobre ellos, una amenaza a sus satélites, comunicaciones y su economía, y una ventaja operativa en caso de conflicto. Desde que las comunicaciones, los sistemas de navegación y observación se han basado en el espacio, y estas capacidades se han convertido en la base de la dirección y control de las operaciones militares, la competición estratégica y por el control y el uso militar en el espacio se han convertido en el objeto principal de las políticas de seguridad y defensa de las grandes potencias. A pesar de ello, EEUU mantendrá su política de superioridad espacial como base de su posición de única superpotencia militar.





**BENEDICTO XVI ANTE LA ONU,  
18 DE ABRIL DE 2008**

**Antonio Alonso**<sup>1</sup>

*UNISCI / Universidad CEU-San Pablo*

**Carlos Corral**<sup>2</sup>

*UNISCI, Universidad Complutense de Madrid*

**Resumen:**

Esta es la cuarta vez que un Papa interviene ante la Asamblea General de la ONU. En el artículo, se comenta el discurso dirigido a los representantes de las naciones con ocasión del LX Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo fundamento es la Ley Natural, que puede ser conocida gracias a la luz natural de la razón. Aunque reclama un papel activo del cristiano en la vida pública, reconoce que debe haber separación, pero también cooperación, entre la esfera religiosa y la política, con el fin de alcanzar el bien común de la sociedad, en este caso de la familia humana.

**Palabras clave:** Benedicto XVI; ONU; vida pública; relativismo; Ley natural; familia humana.

**Title in English:** "Benedict XVI before the UN, 18 April 2008"

**Abstract:**

*This one is the fourth time that a Pope speaks before the General Assembly of the UNO. In the article, is commented the speech directed the representatives of the nations on the occasion of the LX Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, which basis is the Natural Law, which can be known thanks to the natural light of the reason. Though he claims an active role of the Christian in the public life, he admits that there must be separation, but also cooperation, between the religious sphere and politics, in order to reach the common good of the society, in this case of the human family.*

**Keywords:** Benedict XVI; UN; public life; relativism; Natural Law; human family.

Copyright © UNISCI, 2008.

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

---

<sup>1</sup> Antonio Alonso Marcos es profesor del Instituto de Humanidades "Ángel Ayala", Universidad CEU-San Pablo, e investigador de UNISCI.

*Dirección:* Instituto de Humanidades "Ángel Ayala", Universidad CEU-San Pablo, Paseo Juan XXIII, 8, 28040 Madrid, España. *E-mail:* [aalonso@ceu.es](mailto:aalonso@ceu.es).

<sup>2</sup> Carlos Corral Salvador es Catedrático Emérito de Fuerzas Religiosas en la Sociedad Internacional de la Universidad Complutense de Madrid, e Investigador Senior de UNISCI.

*Dirección:* C/ Universidad Comillas, 7, 28049 Madrid, España. *E-mail:* [ccorral@res.upcomillas.es](mailto:ccorral@res.upcomillas.es).



## Introducción

El Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon y el Presidente de la Asamblea General, Kerim Srgjan dieron la bienvenida a Benedicto XVI a su entrada en la sede de la Asamblea General en Nueva York, el 18 de abril de 2008. Era el tercer Papa invitado a visitar dicha Sede y dirigirse a los miembros de la Asamblea, ya que anteriormente lo habían hecho Pablo VI, el 4 de octubre de 1965, y Juan Pablo II, éste en dos ocasiones, la primera el 9 de octubre de 1979 y la segunda el 5 de octubre de 1995.

La visita del Papa se desarrolló en dos actos consecutivos, pronunciando sendos discursos. El primero fue de saludo al personal administrativo y de empleados de la Sede de las Naciones Unidas y el segundo, el propiamente dicho, fue el dirigido a los miembros de la Asamblea General.

### 1. El discurso de saludo al personal administrativo y de empleados de la Sede

Ban Ki-moon, al acoger a Benedicto XVI y presentarlo al personal onusiano, le saludó diciendo: “La Organización de las Naciones Unidas es una institución laica pero su lenguaje es la fe En la ONU tenemos seis idiomas oficiales pero no una religión oficial. No tenemos una capilla, pero sí una sala de meditación”<sup>3</sup>. Y añadió:

Pero si usted nos pregunta a quienes trabajamos para las Naciones Unidas cuáles son nuestras motivaciones, muchos responderemos en un lenguaje de fe. En la ONU, vemos nuestra labor no sólo como un empleo, sino como una misión. De hecho, ésta es la palabra que usamos para describir nuestro trabajo alrededor mundo, sea éste de paz y seguridad, de desarrollo o de derechos humanos.<sup>4</sup>

A lo que le respondió el Papa saludando al personal de la ONU:

Señoras y Señores: Aquí, en este pequeño lugar en medio de la ajetreada ciudad de Nueva York, se encuentra situada una Organización que tiene una misión tan vasta como el mundo: la promoción de la paz y la justicia. Me recuerda un contraste parecido, en lo que a la magnitud se refiere, entre el Estado de la Ciudad del Vaticano y el mundo, en el que la Iglesia realiza su misión universal y su apostolado [...].Con ocasión de mi visita, deseo rendir homenaje a la incalculable aportación del personal administrativo y de los empleados de las Naciones Unidas.[...] Recordamos de manera especial a tantos civiles y custodios de la paz –cuarenta y dos sólo en 2007– que han sacrificado sus vidas sobre el terreno por el bien de los pueblos a los que sirven”<sup>5</sup>.

Como hizo a lo largo de su visita pastoral a EE.UU. siempre ofrece su colaboración en aquellos campos de la actividad (nacional o internacional) donde puede ponerse de manifiesto el compromiso de la Iglesia con las necesidades del ser humano: “La Iglesia Católica, a través de la actividad internacional de la Santa Sede y mediante las innumerables iniciativas de los

<sup>3</sup> Ver el Discurso del Secretario General de la ONU, SG/SM/11518, GA/10706, en <http://www.un.org>.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Encuentro con el personal de la Organización de las Naciones Unidas, *Discurso de Su Santidad Benedicto XVI*, Nueva York, 18 de abril de 2008, en <http://www.vatican.va>.



laicos católicos, Iglesias locales y comunidades religiosas, les ofrece su apoyo en su quehacer”.<sup>6</sup>

## **2. Discurso de Su Santidad Benedicto XVI: sus puntos claves**

El tema central sobre el Pontífice que había sido invitado era el de los Derechos del hombre con ocasión del 60º aniversario de la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre*. El tono de su discurso es positivo y claramente propositivo, es decir, anuncia la grandeza de la dignidad del ser humano, el inalienable derecho a la vida y reivindica la convivencia pacífica entre los pueblos. Tras los debidos agradecimientos, el Papa pasa a exponer en su discurso unos principios, resaltando el valor de los Derechos Humanos, haciendo hincapié en el de libertad religiosa, y recuerda de pasada el continente olvidado, África, para acabar ofreciendo su colaboración.

### **2.1. Los principios y derechos humanos que se mencionan y subrayan**

#### **A) Los principios fundacionales de la Organización**

El Papa, al comienzo, trae a la memoria cuáles fueron los orígenes de la ONU, tras una guerra que había sido más devastadora si cabe que aquella Gran Guerra y de cuyo horror surgió el rechazo a la violencia y el recurso a la guerra como medio para resolución de conflictos internacionales. Aquel “nunca más” guió a aquella generación de políticos, les hizo sentarse en torno a la misma mesa para debatir y compartir diferentes, e incluso opuestos, puntos de vista. También sirvió aquel foro nuevo como tablero de ajedrez donde escenificar la lucha de intereses y de poder, siendo este escenario, no obstante, menos cruento que los sólitos campos de batalla. Por eso, “el deseo de la paz, la búsqueda de la justicia, el respeto de la dignidad de la persona, la cooperación y la asistencia humanitaria -resalta en primer lugar- expresan las justas aspiraciones del espíritu humano y constituyen los ideales que deberían estar subyacentes en las relaciones internacionales”.<sup>7</sup>

Pero, aunque son aspiraciones justas, los derechos no pueden ser ilimitados —matiza el Papa— sino que precisamente encuentran su sentido en las lindes racionales que delimitan su ser. Todos los derechos, incluidos los Derechos Humanos, tienen dos límites: por un lado sus notas características, que es lo que le da su esencia y le diferencia del resto de derechos, y por otro lado los deberes que conllevan. La reflexión que aporta la teología católica es que el ser humano no es pura materia, no es sólo cuerpo (al que también le da mucha importancia) sino que es un conjunto armónico de cuerpo y alma, y fruto de ese poseer alma tenemos capacidades intelectuales superiores a la del resto de animales y una libertad, fruto de nuestra capacidad de conocer las cosas y de ser conscientes de la multiplicidad de opciones que tenemos ante nosotros. Por supuesto, no existiría una auténtica libertad si no fuera por otra nota característica propia del ser humano: la responsabilidad. De ahí que, aunque sea cierto que hay que proteger a la naturaleza no es posible hablar de Derechos Humanos para primates o para simios, puesto que éstos tienen su fundamento precisamente ahí, en que el ser humano posee una dignidad que el resto de criaturas no tiene y en que éstas no son responsables. Y al

<sup>6</sup> Encuentro con el personal de la Organización de las Naciones Unidas, *op. cit.*

<sup>7</sup> Encuentro con los miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Discurso de Su Santidad Benedicto XVI*, Nueva York, 18 de abril de 2008, en <http://www.vatican.va>.



no poder hacerse responsables de sus actos, no pueden ser sujetos ni de derechos ni de obligaciones.

Sin embargo, el ser humano, libre y responsable, tiene ante sí multitud de opciones entre las que elegir, además de una serie de indicadores que le señalan qué es lo que más se adecua a su naturaleza, qué le construirá como ser humano, qué le “humanizará” más, cuestión ésta acuciante en la posguerra pero que hoy vemos lejana y casi ajena a la realidad, al interés actual, siendo así que es una cuestión nodal para construir auténticas sociedades civiles y un mundo en paz, como luego veremos al hablar de la “familia humana”.

De aquí concretamente la necesidad de que ciencia y ética vayan de la mano. El momento en que lo dice el Pontífice es interesante, pues por estas fechas se ha dado a conocer la legislación británica que permite la experimentación (no sólo la investigación-observación) con embriones humanos y poder así “mezclarlos” con material genético de otros animales, de manera que se obtengan nuevas especies. Efectivamente, los límites que hoy tiene la ciencia son caducos, no tienen vocación de permanencia, pues lo que ayer parecía imposible hoy es una realidad más que sobrepasada; no hay más que mirar los avances en materia de telecomunicación, o de técnica médica-quirúrgica, por citar sólo dos de los campos con mayores avances.

Sin embargo, la ciencia tiene otro límite, además del de la pura factibilidad, ya que no es posible construir una ciencia para el hombre sin tener en cuenta algunos imperativos éticos. Aunque éstos pueden ser contemplados como impedimentos para el progreso, son en realidad la garantía de que tal progreso avanza en la buena dirección y no en la equivocada, haciendo del ser humano un mero objeto, sustrayéndole su elevada dignidad, asegurándonos así de que estamos dando grandes pasos para la humanidad, pero dentro del camino correcto, para no caer en el viejo dicho latino: *magnus passus extra viam*. Así, si reconocemos un derecho a avanzar en la investigación científica, debemos reconocer al tiempo una serie de obligaciones que no podemos ignorar:

En nombre de la libertad debe haber una **correlación entre derechos y deberes**, por la cual cada persona está llamada a asumir la responsabilidad de sus opciones, tomadas al entrar en relación con los otros. Aquí, nuestro pensamiento se dirige al modo en que a veces se han aplicado los resultados de los descubrimientos de la investigación científica y tecnológica. [...] Esto nunca requiere optar entre ciencia y ética: se trata más bien de adoptar un método científico que respete realmente los imperativos éticos.<sup>8</sup>

## B) La “familia humana”

Sobre ella no ha dejado Benedicto XVI de dar un toque de atención en numerosas ocasiones. Con este término no hace referencia simplemente a un conjunto más o menos homogéneo de seres de la misma especie, sino que hace referencia a un concepto más profundo. Con él, refleja el Santo Padre su concepción de las relaciones internacionales.

Para él, los Estados no serían el centro de atención, sino las personas y las comunidades que forman. Los Estados que conforman el sistema son válidos en tanto en cuanto representan realmente aquella unidad que debe existir entre los miembros de aquella. Aquí, el Papa no habla de sistema internacional, aun estando en la sede de las Naciones Unidas. Ni siquiera

---

<sup>8</sup> *Ibid.*



habla de “sociedad internacional” o de “comunidad internacional” -términos diferenciados por **Ferdinand Tönnies** ya en 1887 en su *Comunidad y Sociedad (Gemeinschaft und Gesellschaft)*- donde explica que las relaciones que se establecen en la comunidad son más fuertes, más fluidas, más estrechas, más personales, que en la sociedad. Aquí estaríamos ante una profundización de esa idea, ya que se estaría considerando a los más de 6.000 millones de habitantes de este planeta como una gran familia en la que los problemas de unos son los problemas de todos, los avances se comparten y las alegrías se disfrutan juntos, y donde a nadie le es indiferente la situación de otro por el simple hecho de vivir al otro lado de una frontera.

Si bien es cierto que el Romano Pontífice no dice cuál es el origen común de esta gran familia, parece bastante obvio que se refiere al Creador como ordenador último de la convivencia humana, como referente primero de la vida personal y social del ser humano.

### C) El principio de la “responsabilidad de proteger”

Como consecuencia del punto anterior, una “familia” no permanece indiferente ante los sufrimientos de los diferentes miembros, en este caso, los pueblos, las personas. Momentos antes, en la alocución al personal onusiano, el Pontífice les había anticipado el reconocimiento a la labor que viene desarrollando la ONU desde su constitución. De entre todas las tareas que desarrolla esta organización no todas son del agrado del Sumo Pontífice. Aun así, el Papa no se dedicó en este viaje a lanzar duras (legítimas) críticas contra ciertas políticas que, siempre según su criterio, despersonalizan o deshumanizan al ser humano.

Optó más bien por alabar una de las tareas más importantes de la organización, que es la aplicación práctica de ese “deber de proteger”, ese espíritu presente en la fundación de la ONU que, como ya señalé anteriormente, tenía muy reciente el horror de millones de personas exterminadas por diferencias étnicas o culturales, indefensas frente al poder omnímodo de un Estado totalitario que se creía en posesión de todos los derechos y de ningún deber; un Estado que más que una democracia auténtica, era una oclocracia, el poder de la masa informe, no sujeta a la Ley Natural sino al albur del capricho de un dirigente o de un partido.

Efectivamente, cuando un gobernante olvida que su deber primero es servir a su pueblo, invierte las prioridades y se cree en el absoluto derecho de ser obedecido en todo, independientemente de si lo que manda se ajusta o no a la racionalidad más básica, sin medir las consecuencias futuras que pueda tener su decisión, utilizando la mentira y el engaño para distraer la atención de sus gobernados, intentando hacer pasar por bueno lo malo y viceversa, e incluso hacer pensar a sus gobernados una cosa y aceptar de buen grado la contraria y la opuesta.

Y así como el gobernante de una nación ejerce rectamente su autoridad y encuentra su razón de ser en ese servicio y esa responsabilidad de proteger, la ONU —como asamblea que reúne a la autoridad de cada nación— se ve en la misma obligación (moral) de buscar el bien común no de una nación o de un grupo de presión, sino de toda la humanidad, especialmente de los más débiles.

En los debates internos de las Naciones Unidas se está dando una importancia creciente a la “**responsabilidad de proteger**”. De hecho, ésta comienza a ser reconocida como la base moral del derecho de un gobierno a ejercer la autoridad. Es también una característica que pertenece por naturaleza a la familia, en la que los miembros más fuertes cuidan de los más



débiles. Esta Organización, supervisando de qué manera los gobiernos cumplen con su responsabilidad de proteger a sus ciudadanos, presta un servicio importante en nombre de la comunidad internacional. En el ámbito del día a día, son ustedes quienes [...] ponen los fundamentos para realizar este cometido.<sup>9</sup>

Empalmando con ello, se subraya ahora en el discurso papal que

Este principio ha sido definido sólo recientemente, pero ya estaba implícitamente presente en los orígenes de las Naciones Unidas y ahora se ha convertido cada vez más en una característica de la actividad de la Organización. Todo Estado tiene el deber primario de proteger a la propia población de violaciones graves y continuas de los derechos humanos, como también de las consecuencias de las crisis humanitarias, ya sean provocadas por la naturaleza o por el hombre.<sup>10</sup>

Incluso, como a continuación recalca Benedicto XVI:

El principio de la “responsabilidad de proteger” fue considerado por el antiguo *ius gentium* como el fundamento de toda actuación de los gobernadores hacia los gobernados: en tiempos en que se estaba desarrollando el concepto de Estados nacionales soberanos, el fraile dominico **Francisco de Vitoria**, calificado con razón como precursor de la idea de las Naciones Unidas, describió dicha responsabilidad como un aspecto de la razón natural compartida por todas las Naciones, y como el resultado de un orden internacional cuya tarea era regular las relaciones entre los pueblos.<sup>11</sup>

Como consecuencia, se acoge expresamente una vez más, como ya lo había hecho antes Juan Pablo II, la aceptación de la **intervención humanitaria** por parte de la ONU. En efecto,

Si los Estados no son capaces de garantizar esta protección, **la comunidad internacional ha de intervenir con los medios jurídicos previstos por la Carta de las Naciones Unidas y por otros instrumentos internacionales**. La acción de la comunidad internacional y de sus instituciones, dando por sentado el respeto de los principios que están a la base del orden internacional, no tiene por qué ser interpretada nunca como una imposición injustificada y una limitación de soberanía. Al contrario, es la indiferencia o la falta de intervención lo que causa un daño real. Lo que se necesita es una búsqueda más profunda de los medios para prevenir y controlar los conflictos, explorando cualquier vía diplomática posible y prestando atención y estímulo también a las más tenues señales de diálogo o deseo de reconciliación.<sup>12</sup>

#### **D) Los Derechos humanos, salvaguardia de la dignidad humana**

La cuestión de los Derechos Humanos como salvaguardia de la dignidad humana es un tema que no es nuevo sino recurrente en el magisterio de Ratzinger-Benedicto XVI. Como es habitual en él, recalca tres aspectos.

En primer lugar, sus características: “[...] la **universalidad**, la **indivisibilidad** y la **interdependencia** de los Derechos Humanos sirven como garantía para la salvaguardia de la dignidad humana”. Estos derechos poseen la característica de estar presentes en todas las culturas. En todas está, por ejemplo, el valor de la vida humana, el aprecio por vivir, la necesidad de proteger al ser humano inocente. La indivisibilidad e interdependencia están

<sup>9</sup> Encuentro con el personal de la Organización de las Naciones Unidas, *op. cit.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Encuentro con los miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *op. cit.*

<sup>12</sup> *Ibid.*





muy relacionadas, pues implican que estos derechos no pueden tomarse de manera parcial, sino que implica toda una visión del hombre y de su dignidad de la que se derivan una serie de consecuencias lógicas fuertemente vinculadas. Así, es imposible promover el derecho a la vida y negar el de la seguridad (ambos recogidos en el art. 3 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, de 1948). Si se aceptan los Derechos Humanos, se aceptan todos y en su integridad, con sus contenidos característicos y sus límites, sin tergiversaciones ni manipulaciones, sin asteriscos o notas a pie de página.

Tales actos llevarían a una banalización de la *Declaración*, haciendo de ella papel mojado, como así sucede, por ejemplo, en España, donde el derecho a la vida no queda salvaguardado como un absoluto sino que depende de muchos factores (la salud de la mujer, el bienestar de la madre, la interrupción de proyectos de futuro, el sufrimiento,...). Se esté a favor o en contra del aborto o la eutanasia, no se puede dejar de reconocer que ambos casos suponen un límite espurio, circunstancial, impuesto por razones extra-naturales, sin la base de la Ley Natural.

Precisamente, ese es el segundo aspecto al que hace referencia Benedicto XVI, la base en la Ley Natural, pues

Estos derechos se basan en la Ley Natural inscrita en el corazón del hombre y presente en las diferentes culturas y civilizaciones. Arrancar los Derechos Humanos de este contexto significaría restringir su ámbito y ceder a una concepción relativista, según la cual el sentido y la interpretación de los derechos podrían variar, negando su universalidad en nombre de los diferentes contextos culturales, políticos, sociales e incluso religiosos.<sup>13</sup>

Como queda patente en el *Discurso*, el Papa vuelve a poner el relativismo cultural (y su producto, el relativismo jurídico) en el centro del debate. Ha habido un **cambio de paradigma** en la discusión filosófica y cultural, que se ha inundado todo debate de ideas, sea a nivel académico o a nivel de la calle. Se ha cambiado el **paradigma discursivo de los griegos**, según el cual existe una verdad objetiva que se puede llegar a descubrir a través del diálogo, como hacían Sócrates y Platón entre otros, por el **paradigma dialéctico**, ampliamente interiorizado por la inmensa mayoría de las masas más o menos cultivadas de Occidente, según el cual no existiría una verdad objetiva sino más bien un acuerdo entre las diversas partes en contraste, donde una parte ofrece una “tesis”, su oponente una “antítesis”, fundiéndose (o más bien diluyéndose) en una “síntesis”. Este es hoy un discurso ampliamente aceptado que no admite oposición.

Y cuando digo que no admite oposición no significa que sea verdadero el paradigma dialéctico, sino que se levanta una dura represión frente a quien se levanta con una verdad irrefutable en sus labios. Y sin embargo el Papa lo hizo en la Asamblea de la ONU y fue aplaudido por todos. Para ello citó a Agustín de Hipona, más conocido como san Agustín. La frase que empleó es universalmente aceptada, porque supone una de las bases de la Ley Natural, esa Ley que muchos no desean ver mientras imponen su “Ley”:

**Agustín de Hipona**, uno de los maestros de nuestra herencia intelectual. Decía que la máxima ‘*no hagas a otros lo que no quieres que te hagan a ti*’ en modo alguno puede variar, por mucha que sea la diversidad de las naciones” (*De doctrina christiana*, III, 14). Por tanto, los derechos humanos han de ser respetados como expresión de justicia, y no simplemente porque pueden hacerse respetar mediante la voluntad de los legisladores.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*



Y más explícitamente:

No obstante, hoy es preciso redoblar los esfuerzos ante las **presiones** para reinterpretar los fundamentos de la *Declaración* y comprometer con ello su íntima unidad, facilitando así su alejamiento de la protección de la dignidad humana **para satisfacer meros intereses**, con frecuencia particulares.<sup>15</sup>

Y todavía aún con más nitidez:

La experiencia nos enseña que a menudo la legalidad prevalece sobre la justicia cuando la insistencia sobre los derechos humanos los hace aparecer como resultado exclusivo de medidas legislativas o decisiones normativas tomadas por las diversas agencias de los que están en el poder. **Cuando se presentan simplemente en términos de legalidad, los derechos corren el riesgo de convertirse en proposiciones frágiles**, separadas de la dimensión ética y racional, que es su fundamento y su fin.<sup>16</sup>

Un detalle que no me gustaría que pasara desapercibido es el tacto, la delicadeza, que tuvo el Papa a la hora de citar al autor de la frase. En efecto, es Agustín de Hipona, tomado aquí como pensador, como columna del pensamiento occidental, y no como santo; por tanto, puesto como posible base para un diálogo franco y sincero en busca de la Verdad, sin someterse a límites o condicionamientos religiosos. Además, la frase que comenta san Agustín no es suya sino de Jesucristo, la conocida como “Regla de oro”. Es, precisamente, la idea de que existe una verdad que puede ser encontrada, formulada, seguida, practicada, vivida, la que sostiene el andamiaje de la *Declaración* de 1948. Sin este substrato, el documento sería una estructura hueca que podría venirse abajo en cualquier momento, o incluso podría modificarse de manera torticera traicionando su mismo espíritu.

Esta Ley Natural, ¿es inmutable? Ciertamente lo es. Entonces, ¿qué hacer con las nuevas realidades, las nuevas situaciones que van surgiendo? La propuesta del Papa se encamina no a torcer esta Ley de manera que cuadre con aquellos “intereses” particulares, sino hacer que una reflexión en torno a esas nuevas situaciones y encontrarles su sitio adecuado, pero sin violar la Ley Natural:

Señoras y Señores, con el transcurrir de la historia surgen situaciones nuevas y se intenta conectarlas a **nuevos derechos**. El **discernimiento**, es decir, la capacidad de distinguir el bien del mal, se hace más esencial en el contexto de exigencias que conciernen a la vida misma y al comportamiento de las personas, de las comunidades y de los pueblos.<sup>17</sup>

Además, afirmar con tal firmeza la existencia de esta Ley Natural comporta aceptar que la religión puede tener una base racional, que lo que defiende la Iglesia Católica tiene una base que no es la Revelación<sup>18</sup>, frente a la que algunas personas podrían plantear sería oposición, sino que al defender la vida, por ejemplo, se hace referencia a un sustrato común, universal y racional, y por lo tanto **irrefutable**. De esta manera, en este campo no caben

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Sin embargo, esto no quiere decir que el fundamento último de esta Ley Natural no pueda ser Dios, sino que, muy al contrario, según el Magisterio de la Iglesia, es precisamente porque Dios ha ordenado la naturaleza de este modo por lo que podemos descubrir tal Ley. La premisa de la que parte el Papa es que “Dios es Amor”, y que “Tanto amó Dios al mundo que entregó a su Hijo único” para enseñarnos que “Como yo os he amado, así os améis unos a otros”. Por tanto, las reglas básicas de la vida en sociedad quedan trazadas con ese mandamiento del Amor, cuya fuente es Dios mismo.



**opiniones**, sino sólo aciertos o errores. En algo tan fundamental como los Derechos Humanos no cabe la opinión, sino la certeza.

Y en tercer lugar, el Papa reconoce que la mejor manera de trabajar por la paz en el mundo es dotar a las naciones de un ambiente estable donde se garantice la seguridad de todos; y el camino para eso es la difusión de estos Derechos:

La promoción de los Derechos Humanos sigue siendo la estrategia más eficaz para extirpar las desigualdades entre países y grupos sociales, así como para aumentar la seguridad. [...]. La *Declaración* fue adoptada como un “ideal común” (preámbulo) y no puede ser aplicada por partes separadas, según tendencias u opciones selectivas que corren simplemente el riesgo de contradecir la unidad de la persona humana y por tanto la indivisibilidad de los Derechos Humanos.<sup>19</sup>

### **E) El derecho a la libertad religiosa**

Conforme se ha reiterado en numerosas ocasiones, el derecho a la libertad religiosa es fundamental. Históricamente, el avance del reconocimiento de estos Derechos Humanos nació precisamente del reconocimiento de esta libertad. Era fundamental si se quería salvaguardar la paz en una Europa diezmada por las guerras de religión, exigir que el Estado respetara el derecho de la persona a la libertad de pensamiento, a pensar lo que quisiera, a tener la creencia que deseara, sin imposiciones ni restricciones más allá de las que obstaculicen el justo orden público.

De hecho, siguiendo la lógica de la indivisibilidad y de la interdependencia, si no se respeta este derecho, por considerarlo baladí, anticuado o retrógrado —como sucede en aquellos países secularizados donde el espacio que se le deja a la religión en la vida pública es casi insignificante— se puede estar cayendo en una violación flagrante de los Derechos Humanos. Una ulterior violación de esta libertad se puede dar en países donde no está permitido practicar otra religión que no sea la oficial del Estado, o no se pueda celebrar dignamente, o no se pueda hacer proselitismo, como por ejemplo en Arabia Saudí.

Tiene un especial significado que diga esto el Papa en una nación que surgió del acuerdo de unos pocos hombres que afirmaron que su “invento” se asentaba en Dios Todopoderoso, aunque no adscribían ninguna religión oficial al nuevo Estado, como reacción frente a los conflictos religiosos de la Vieja Europa. De ahí que EE.UU. sea un país donde se garantiza completamente la libertad religiosa, de manera que Benedicto XVI la ha propuesto como modelo de “sana laicidad”.

Es curioso ver cómo reaccionan algunas personalidades ante la acusación de que en España se viola esta libertad religiosa. La primera reacción es negar tal cosa, afirmando que existe plena libertad religiosa; sin embargo, si a renglón seguido se le pone algún ejemplo concreto de cómo la fe interviene en la vida pública (política, ONG's, Justicia, cultura,...) se afirma rápidamente que la fe es un asunto privado y que no debe tener manifestación en la vida pública. De ahí que el presente Gobierno de España haya manifestado su intención de reformar la Ley de Libertad Religiosa, en vigor desde 1980, y que según él ha quedado obsoleta y ya no garantiza la libertad religiosa. Por eso, es pertinente recordar lo que dijo el Papa a este respecto:

---

<sup>19</sup> *Ibid.*



Obviamente, los Derechos Humanos deben incluir el derecho a **la libertad religiosa**, entendido como expresión de una dimensión que es al mismo tiempo individual y comunitaria, una visión que manifiesta la unidad de la persona, aun distinguiendo claramente entre la dimensión de ciudadano y la de creyente. [...] **Es inconcebible, por tanto, que los creyentes tengan que suprimir una parte de sí mismos –su fe– para ser ciudadanos activos.** Nunca debería ser necesario renegar de Dios para poder gozar de los propios derechos. No se puede limitar la plena garantía de la libertad religiosa al libre ejercicio del culto, sino que se ha de tener en la debida consideración la dimensión pública de la religión y, por tanto, la posibilidad de que los creyentes contribuyan la construcción del orden social.

## **2.2. La presencia del Papa en la sede de la Asamblea General**

El hecho de que se acogiera al Papa en esta sede de la manera en que se hizo, claramente no como a un invitado más sino de excepción, y la visita en sí misma es una muestra más del aprecio mutuo que se profesan ambas instituciones (ONU-Santa Sede), a pesar de las diferencias a la hora de enfocar y tratar algunas cuestiones, como es la salud reproductiva (término que esconde el tratar el aborto como un método anticonceptivo más y una concepción de la mujer desposeyéndola de su naturaleza y convirtiéndola en mero objeto), la cuestión de los derechos específicos para homosexuales (impulsados por el *International Lesbian and Gay Association*, ILGA).

Sin embargo, son más los intereses comunes que las cosas que les separan como reconoce el Papa. Tienen un interés mutuo por resolver pacíficamente las controversias internacionales y por llevar la paz y el desarrollo allí donde faltan aún. Precisamente una visión religiosa de la vida pública produce, según el Papa:

Por otra parte, **una visión de la vida enraizada firmemente en la dimensión religiosa puede ayudar a conseguir dichos fines**, puesto que el reconocimiento del valor trascendente de todo hombre y toda mujer favorece la **conversión del corazón**, que lleva al compromiso de resistir a la **violencia**, al **terrorismo** y a la **guerra**, y de promover la justicia y la paz.<sup>20</sup>

Como acción concreta, ofrece el **diálogo interreligioso**. Y en este punto pronuncia una frase que, desde mi punto de vista, resulta enigmática: “Si también a este nivel **la esfera religiosa se mantiene separada de la acción política**, se producirán grandes beneficios para las personas y las comunidades”. Después de haber reclamado en tantas ocasiones un espacio para la religión en la vida pública, parece que en esta frase procura deslindar ambos aspectos de la vida. No obstante, Benedicto XVI no se separa del Magisterio de la Iglesia un ápice, quien desde los primeros tiempos ha defendido que “Hay que dar al César lo que es del César, y a Dios lo que es de Dios”, es decir, ambas esferas están nítidamente separadas, como confirma el Concilio Vaticano II en su Constitución pastoral *Gaudium et spes*, en su número 76: “La comunidad política y la Iglesia son independientes y autónomas, cada una en su propio terreno”. Eso no significa que no estén llamadas a cooperar, cada una desde su ámbito, al **bien común** de la sociedad.

Esta visita es una muestra de estima por las Naciones Unidas y es considerada como expresión de la esperanza en que la Organización sirva cada vez más como signo de unidad entre los Estados y como instrumento al servicio de toda la familia humana. Manifiesta también la voluntad de la Iglesia Católica de ofrecer su propia aportación a la construcción

<sup>20</sup> *Ibid.*



de relaciones [...]. Además, la Iglesia trabaja para obtener dichos objetivos a través de la actividad internacional de la Santa Sede [...] Como han confirmado recientemente las Naciones Unidas, la Santa Sede ofrece así su propia contribución según las disposiciones de la ley internacional, ayuda a definirla y a ella se remite.

Tratándose de un líder religioso y aun dirigiéndose a un auditorio mundial, plurirreligioso y multiétnico, la perspectiva del discurso no puede ser otra que la religiosa, aquí, la cristiana, añadiéndose de forma propositiva, en cuanto sea posible, la perspectiva de la razón que se fija en el fundamento del ordenamiento internacional y de los Derechos Humanos, cual es, la Ley Natural:

Para los cristianos, esta tarea está motivada por la esperanza que proviene de la obra salvadora de **Jesucristo**. Precisamente por eso la Iglesia se alegra de estar asociada con la actividad de esta ilustre Organización, a la cual está confiada la responsabilidad de promover la paz y la buena voluntad en todo el mundo.<sup>21</sup>

### Encuentro con los miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas: Discurso de Su Santidad Benedicto XVI<sup>22</sup>

*Señor Presidente,*

*Señoras y Señores:*

Al comenzar mi intervención en esta Asamblea, deseo ante todo expresarle a usted, Señor Presidente, mi sincera gratitud por sus amables palabras. Quiero agradecer también al Secretario General, el Señor Ban Ki-moon, por su invitación a visitar la Sede central de la Organización y por su cordial bienvenida. Saludo a los Embajadores y a los Diplomáticos de los Estados Miembros, así como a todos los presentes: a través de ustedes, saludo a los pueblos que representan aquí. Ellos esperan de esta Institución que lleve adelante la inspiración que condujo a su fundación, la de ser un “centro que armonice los esfuerzos de las Naciones por alcanzar los fines comunes”, de la paz y el desarrollo<sup>23</sup>. Como dijo el Papa Juan Pablo II en 1995, la Organización debería ser “centro moral, en el que todas las naciones del mundo se sientan como en su casa, desarrollando la conciencia común de ser, por así decir, una ‘familia de naciones’”<sup>24</sup>.

A través de las Naciones Unidas, los Estados han establecido objetivos universales que, aunque no coincidan con el bien común total de la familia humana, representan sin duda una parte fundamental de este mismo bien. Los principios fundacionales de la Organización -el deseo de la paz, la búsqueda de la justicia, el respeto de la dignidad de la persona, la cooperación y la asistencia humanitaria- expresan las justas aspiraciones del espíritu humano y constituyen los ideales que deberían estar subyacentes en las relaciones internacionales. Como mis predecesores Pablo VI y Juan Pablo II han hecho notar desde esta misma tribuna, se trata de cuestiones que la Iglesia Católica y la Santa Sede siguen con atención e interés, pues ven en vuestra actividad un ejemplo de cómo los problemas y conflictos relativos a la comunidad mundial pueden estar sujetos a una reglamentación común. Las Naciones Unidas

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Nueva York, 18 de abril de 2008.

<sup>23</sup> Cf. *Carta de las Naciones Unidas*, art. 1.2-1.4.

<sup>24</sup> *Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 5 de octubre de 1995, n° 14.



encarnan la aspiración a “un grado superior de ordenamiento internacional”<sup>25</sup>, inspirado y gobernado por el principio de subsidiaridad y, por tanto, capaz de responder a las demandas de la familia humana mediante reglas internacionales vinculantes y estructuras capaces de armonizar el desarrollo cotidiano de la vida de los pueblos. Esto es más necesario aún en un tiempo en el que experimentamos la manifiesta paradoja de un consenso multilateral que sigue padeciendo una crisis a causa de su subordinación a las decisiones de unos pocos, mientras que los problemas del mundo exigen intervenciones conjuntas por parte de la comunidad internacional.

Ciertamente, cuestiones de seguridad, los objetivos del desarrollo, la reducción de las desigualdades locales y globales, la protección del entorno, de los recursos y del clima, requieren que todos los responsables internacionales actúen conjuntamente y demuestren una disponibilidad para actuar de buena fe, respetando la ley y promoviendo la solidaridad con las regiones más débiles del planeta. Pienso particularmente en aquellos Países de África y de otras partes del mundo que permanecen al margen de un auténtico desarrollo integral, y corren por tanto el riesgo de experimentar sólo los efectos negativos de la globalización. En el contexto de las relaciones internacionales, es necesario reconocer el papel superior que desempeñan las reglas y las estructuras intrínsecamente ordenadas a promover el bien común y, por tanto, a defender la libertad humana. Dichas reglas no limitan la libertad. Por el contrario, la promueven cuando prohíben comportamientos y actos que van contra el bien común, obstaculizan su realización efectiva y, por tanto, comprometen la dignidad de toda persona humana. En nombre de la libertad debe haber una correlación entre derechos y deberes, por la cual cada persona está llamada a asumir la responsabilidad de sus opciones, tomadas al entrar en relación con los otros. Aquí, nuestro pensamiento se dirige al modo en que a veces se han aplicado los resultados de los descubrimientos de la investigación científica y tecnológica. No obstante los enormes beneficios que la humanidad puede recabar de ellos, algunos aspectos de dicha aplicación representan una clara violación del orden de la creación, hasta el punto en que no solamente se contradice el carácter sagrado de la vida, sino que la persona humana misma y la familia se ven despojadas de su identidad natural. Del mismo modo, la acción internacional dirigida a preservar el entorno y a proteger las diversas formas de vida sobre la tierra no ha de garantizar solamente un empleo racional de la tecnología y de la ciencia, sino que debe redescubrir también la auténtica imagen de la creación. Esto nunca requiere optar entre ciencia y ética: se trata más bien de adoptar un método científico que respete realmente los imperativos éticos.

El reconocimiento de la unidad de la familia humana y la atención a la dignidad innata de cada hombre y mujer adquiere hoy un nuevo énfasis con el principio de la responsabilidad de proteger. Este principio ha sido definido sólo recientemente, pero ya estaba implícitamente presente en los orígenes de las Naciones Unidas y ahora se ha convertido cada vez más en una característica de la actividad de la Organización. Todo Estado tiene el deber primario de proteger a la propia población de violaciones graves y continuas de los derechos humanos, como también de las consecuencias de las crisis humanitarias, ya sean provocadas por la naturaleza o por el hombre. Si los Estados no son capaces de garantizar esta protección, la comunidad internacional ha de intervenir con los medios jurídicos previstos por la Carta de las Naciones Unidas y por otros instrumentos internacionales. La acción de la comunidad internacional y de sus instituciones, dando por sentado el respeto de los principios que están a la base del orden internacional, no tiene por qué ser interpretada nunca como una imposición injustificada y una limitación de soberanía. Al contrario, es la indiferencia o la falta de intervención lo que causa un daño real. Lo que se necesita es una búsqueda más profunda de

---

<sup>25</sup> Juan Pablo II, *Sollicitudo rei socialis*, nº 43.



los medios para prevenir y controlar los conflictos, explorando cualquier vía diplomática posible y prestando atención y estímulo también a las más tenues señales de diálogo o deseo de reconciliación.

El principio de la “responsabilidad de proteger” fue considerado por el antiguo *ius gentium* como el fundamento de toda actuación de los gobernadores hacia los gobernados: en tiempos en que se estaba desarrollando el concepto de Estados nacionales soberanos, el fraile dominico Francisco de Vitoria, calificado con razón como precursor de la idea de las Naciones Unidas, describió dicha responsabilidad como un aspecto de la razón natural compartida por todas las Naciones, y como el resultado de un orden internacional cuya tarea era regular las relaciones entre los pueblos. Hoy como entonces, este principio ha de hacer referencia a la idea de la persona como imagen del Creador, al deseo de una absoluta y esencial libertad. Como sabemos, la fundación de las Naciones Unidas coincidió con la profunda conmoción experimentada por la humanidad cuando se abandonó la referencia al sentido de la trascendencia y de la razón natural y, en consecuencia, se violaron gravemente la libertad y la dignidad del hombre. Cuando eso ocurre, los fundamentos objetivos de los valores que inspiran y gobiernan el orden internacional se ven amenazados, y minados en su base los principios inderogables e inviolables formulados y consolidados por las Naciones Unidas. Cuando se está ante nuevos e insistentes desafíos, es un error retroceder hacia un planteamiento pragmático, limitado a determinar “un terreno común”, minimalista en los contenidos y débil en su efectividad.

La referencia a la dignidad humana, que es el fundamento y el objetivo de la responsabilidad de proteger, nos lleva al tema sobre el cual hemos sido invitados a centrarnos este año, en el que se cumple el 60º aniversario de la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre*. El documento fue el resultado de una convergencia de tradiciones religiosas y culturales, todas ellas motivadas por el deseo común de poner a la persona humana en el corazón de las instituciones, leyes y actuaciones de la sociedad, y de considerar a la persona humana esencial para el mundo de la cultura, de la religión y de la ciencia. Los derechos humanos son presentados cada vez más como el lenguaje común y el sustrato ético de las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos sirven como garantía para la salvaguardia de la dignidad humana. Sin embargo, es evidente que los derechos reconocidos y enunciados en la *Declaración* se aplican a cada uno en virtud del origen común de la persona, la cual sigue siendo el punto más alto del designio creador de Dios para el mundo y la historia. Estos derechos se basan en la ley natural inscrita en el corazón del hombre y presente en las diferentes culturas y civilizaciones. Arrancar los derechos humanos de este contexto significaría restringir su ámbito y ceder a una concepción relativista, según la cual el sentido y la interpretación de los derechos podrían variar, negando su universalidad en nombre de los diferentes contextos culturales, políticos, sociales e incluso religiosos. Así pues, no se debe permitir que esta vasta variedad de puntos de vista oscurezca no sólo el hecho de que los derechos son universales, sino que también lo es la persona humana, sujeto de estos derechos.

La vida de la comunidad, tanto en el ámbito interior como en el internacional, muestra claramente cómo el respeto de los derechos y las garantías que se derivan de ellos son las medidas del bien común que sirven para valorar la relación entre justicia e injusticia, desarrollo y pobreza, seguridad y conflicto. La promoción de los derechos humanos sigue siendo la estrategia más eficaz para extirpar las desigualdades entre Países y grupos sociales, así como para aumentar la seguridad. Es cierto que las víctimas de la opresión y la desesperación, cuya dignidad humana se ve impunemente violada, pueden ceder fácilmente al impulso de la violencia y convertirse ellas mismas en transgresoras de la paz. Sin embargo, el



bien común que los derechos humanos permiten conseguir no puede lograrse simplemente con la aplicación de procedimientos correctos ni tampoco a través de un simple equilibrio entre derechos contrapuestos. La *Declaración Universal* tiene el mérito de haber permitido confluir en un núcleo fundamental de valores y, por lo tanto, de derechos, a diferentes culturas, expresiones jurídicas y modelos institucionales. No obstante, hoy es preciso redoblar los esfuerzos ante las presiones para reinterpretar los fundamentos de la *Declaración* y comprometer con ello su íntima unidad, facilitando así su alejamiento de la protección de la dignidad humana para satisfacer meros intereses, con frecuencia particulares. La *Declaración* fue adoptada como un “ideal común” (*preámbulo*) y no puede ser aplicada por partes separadas, según tendencias u opciones selectivas que corren simplemente el riesgo de contradecir la unidad de la persona humana y por tanto la indivisibilidad de los derechos humanos.

La experiencia nos enseña que a menudo la legalidad prevalece sobre la justicia cuando la insistencia sobre los derechos humanos los hace aparecer como resultado exclusivo de medidas legislativas o decisiones normativas tomadas por las diversas agencias de los que están en el poder. Cuando se presentan simplemente en términos de legalidad, los derechos corren el riesgo de convertirse en proposiciones frágiles, separadas de la dimensión ética y racional, que es su fundamento y su fin. Por el contrario, la *Declaración Universal* ha reforzado la convicción de que el respeto de los derechos humanos está enraizado principalmente en la justicia que no cambia, sobre la cual se basa también la fuerza vinculante de las proclamaciones internacionales. Este aspecto se ve frecuentemente desatendido cuando se intenta privar a los derechos de su verdadera función en nombre de una mísera perspectiva utilitarista. Puesto que los derechos y los consiguientes deberes provienen naturalmente de la interacción humana, es fácil olvidar que son el fruto de un sentido común de la justicia, basado principalmente sobre la solidaridad entre los miembros de la sociedad y, por tanto, válidos para todos los tiempos y todos los pueblos. Esta intuición fue expresada ya muy pronto, en el siglo V, por Agustín de Hipona, uno de los maestros de nuestra herencia intelectual. Decía que la máxima *no hagas a otros lo que no quieres que te hagan a ti* “en modo alguno puede variar, por mucha que sea la diversidad de las naciones”<sup>26</sup>. Por tanto, los derechos humanos han de ser respetados como expresión de justicia, y no simplemente porque pueden hacerse respetar mediante la voluntad de los legisladores.

Señoras y Señores, con el transcurrir de la historia surgen situaciones nuevas y se intenta conectarlas a nuevos derechos. El discernimiento, es decir, la capacidad de distinguir el bien del mal, se hace más esencial en el contexto de exigencias que conciernen a la vida misma y al comportamiento de las personas, de las comunidades y de los pueblos. Al afrontar el tema de los derechos, puesto que en él están implicadas situaciones importantes y realidades profundas, el discernimiento es al mismo tiempo una virtud indispensable y fructuosa.

Así, el discernimiento muestra cómo el confiar de manera exclusiva a cada Estado, con sus leyes e instituciones, la responsabilidad última de conjugar las aspiraciones de personas, comunidades y pueblos enteros puede tener a veces consecuencias que excluyen la posibilidad de un orden social respetuoso de la dignidad y los derechos de la persona. Por otra parte, una visión de la vida enraizada firmemente en la dimensión religiosa puede ayudar a conseguir dichos fines, puesto que el reconocimiento del valor trascendente de todo hombre y toda mujer favorece la conversión del corazón, que lleva al compromiso de resistir a la violencia, al terrorismo y a la guerra, y de promover la justicia y la paz. Además, esto proporciona el contexto apropiado para ese diálogo interreligioso que las Naciones Unidas están llamadas a

---

<sup>26</sup> *De doctrina christiana*, III, 14.





apoyar, del mismo modo que apoyan el diálogo en otros campos de la actividad humana. El diálogo debería ser reconocido como el medio a través del cual los diversos sectores de la sociedad pueden articular su propio punto de vista y construir el consenso sobre la verdad en relación a los valores u objetivos particulares. Pertenece a la naturaleza de las religiones, libremente practicadas, el que puedan entablar autónomamente un diálogo de pensamiento y de vida. Si también a este nivel la esfera religiosa se mantiene separada de la acción política, se producirán grandes beneficios para las personas y las comunidades. Por otra parte, las Naciones Unidas pueden contar con los resultados del diálogo entre las religiones y beneficiarse de la disponibilidad de los creyentes para poner sus propias experiencias al servicio del bien común. Su cometido es proponer una visión de la fe, no en términos de intolerancia, discriminación y conflicto, sino de total respeto de la verdad, la coexistencia, los derechos y la reconciliación.

Obviamente, los derechos humanos deben incluir el derecho a la libertad religiosa, entendido como expresión de una dimensión que es al mismo tiempo individual y comunitaria, una visión que manifiesta la unidad de la persona, aun distinguiendo claramente entre la dimensión de ciudadano y la de creyente. La actividad de las Naciones Unidas en los años recientes ha asegurado que el debate público ofrezca espacio a puntos de vista inspirados en una visión religiosa en todas sus dimensiones, incluyendo la de rito, culto, educación, difusión de informaciones, así como la libertad de profesar o elegir una religión. Es inconcebible, por tanto, que los creyentes tengan que suprimir una parte de sí mismos -su fe- para ser ciudadanos activos. Nunca debería ser necesario renegar de Dios para poder gozar de los propios derechos. Los derechos asociados con la religión necesitan protección sobre todo si se los considera en conflicto con la ideología secular predominante o con posiciones de una mayoría religiosa de naturaleza exclusiva. No se puede limitar la plena garantía de la libertad religiosa al libre ejercicio del culto, sino que se ha de tener en la debida consideración la dimensión pública de la religión y, por tanto, la posibilidad de que los creyentes contribuyan la construcción del orden social. A decir verdad, ya lo están haciendo, por ejemplo, a través de su implicación influyente y generosa en una amplia red de iniciativas, que van desde las universidades a las instituciones científicas, escuelas, centros de atención médica y a organizaciones caritativas al servicio de los más pobres y marginados. El rechazo a reconocer la contribución a la sociedad que está enraizada en la dimensión religiosa y en la búsqueda del Absoluto -expresión por su propia naturaleza de la comunión entre personas- privilegiaría efectivamente un planteamiento individualista y fragmentaría la unidad de la persona.

Mi presencia en esta Asamblea es una muestra de estima por las Naciones Unidas y es considerada como expresión de la esperanza en que la Organización sirva cada vez más como signo de unidad entre los Estados y como instrumento al servicio de toda la familia humana. Manifiesta también la voluntad de la Iglesia Católica de ofrecer su propia aportación a la construcción de relaciones internacionales en un modo en que se permita a cada persona y a cada pueblo percibir que son un elemento capaz de marcar la diferencia. Además, la Iglesia trabaja para obtener dichos objetivos a través de la actividad internacional de la Santa Sede, de manera coherente con la propia contribución en la esfera ética y moral y con la libre actividad de los propios fieles. Ciertamente, la Santa Sede ha tenido siempre un puesto en las asambleas de las Naciones, manifestando así el propio carácter específico en cuanto sujeto en el ámbito internacional. Como han confirmado recientemente las Naciones Unidas, la Santa Sede ofrece así su propia contribución según las disposiciones de la ley internacional, ayuda a definirla y a ella se remite.

Las Naciones Unidas siguen siendo un lugar privilegiado en el que la Iglesia está comprometida a llevar su propia experiencia “en humanidad”, desarrollada a lo largo de los



siglos entre pueblos de toda raza y cultura, y a ponerla a disposición de todos los miembros de la comunidad internacional. Esta experiencia y actividad, orientadas a obtener la libertad para todo creyente, intentan aumentar también la protección que se ofrece a los derechos de la persona. Dichos derechos están basados y plasmados en la naturaleza trascendente de la persona, que permite a hombres y mujeres recorrer su camino de fe y su búsqueda de Dios en este mundo. El reconocimiento de esta dimensión debe ser reforzado si queremos fomentar la esperanza de la humanidad en un mundo mejor, y crear condiciones propicias para la paz, el desarrollo, la cooperación y la garantía de los derechos de las generaciones futuras.

En mi reciente Encíclica *Spe salvi*, he subrayado “que la búsqueda, siempre nueva y fatigosa, de rectos ordenamientos para las realidades humanas es una tarea de cada generación” (nº 25). Para los cristianos, esta tarea está motivada por la esperanza que proviene de la obra salvadora de Jesucristo. Precisamente por eso la Iglesia se alegra de estar asociada con la actividad de esta ilustre Organización, a la cual está confiada la responsabilidad de promover la paz y la buena voluntad en todo el mundo. Queridos amigos, os doy las gracias por la oportunidad de dirigirme hoy a vosotros y prometo la ayuda de mis oraciones para el desarrollo de vuestra noble tarea.

Antes de despedirme de esta ilustre Asamblea, quisiera expresar mis mejores deseos, en las lenguas oficiales, a todas las Naciones representadas en ella:

*Peace and Prosperity with God's help!*

*Paix et prospérité, avec l'aide de Dieu!*

*Paz y prosperidad con la ayuda de Dios!*

!بِعَوْنِ اللَّهِ وَإِزْدِهَارٍ سَلَامٌ

因著天主的幫助願大家 得享平安和繁榮！

Мира и благоденствия с помощью Божией!

Muchas gracias.



## CRÍTICA DE LIBROS:

Etzioni, Amitai (2007):  
*Security First*,  
New Haven and London, Yale University Press  
ISBN: 9780300108576. 336 pp.

**Antonio Marquina**<sup>1</sup>  
*Director de UNISCI*

Copyright © UNISCI, 2008.

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

El libro de Amitai Etzioni, profesor de relaciones internacionales de la Universidad George Washington, constituye sencillamente una reflexión sobre la política exterior de los Estados Unidos, señalando desde le principio la necesidad de hacerla girar 180 grados. Para nuestro autor, la seguridad conduce a la democracia, pero la democracia no necesariamente genera seguridad. La prioridad de la seguridad sobre los desafíos de la democratización es necesaria. Antes de que se puedan establecer los requisitos para una democracia liberal como libertades civiles, prensa libre, instituciones de la sociedad civil, debe existir una seguridad básica, paz social y un gobierno estable. Por ello, el autor propugna un cambio básico de política, centrarse en la seguridad y no en la democratización. Asimismo propugna ayudar en el proceso de reforma a las sociedades que han estado sometidas a regímenes dictatoriales. No se trata meramente de ayudar a liberalizar sus gobiernos sino de ayudar a renovar “las culturas morales”, pues a largo plazo las fuerzas de seguridad no pueden por sí solas mantener el orden.

El libro está dividido en seis partes: La prioridad de la seguridad: para nosotros, para ellos y para el mundo. Los límites de la ingeniería social. La verdadera línea de fractura: Guerreros contra predicadores. La importancia de la cultura moral. Campos de intervención. La seguridad exige una nueva arquitectura global.

---

<sup>1</sup> Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y Director de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.  
*Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* [marioant@cps.ucm.es](mailto:marioant@cps.ucm.es).



En primer término conviene clarificar qué tipo de seguridad propugna nuestro autor. El autor se refiere a una seguridad básica, las condiciones bajo las cuales la mayoría de la gente, que en buena parte de su tiempo son capaces de ocuparse de sus propias vidas, pasear por la calle, trabajar, estudiar y participar en la vida pública sin miedo a ser asesinado, lastimado o aterrorizado. La seguridad entendida esencialmente como “freedom from fear”. Pero, según nuestro autor, la obtención de esta seguridad básica no es algo simple, exige en ocasiones dolorosos y costosos sacrificios.

Frente a lo que proponían los neo-cons y otras concepciones liberales de la realidad internacional, las forzadas democratizaciones han conducido al fracaso. Deben evitarse objetivos utópicos y, en consecuencia, “convencer a Estados a que eliminen sus armas nucleares o sus ambiciones o cesen de apoyar al terrorismo con frecuencia implica tolerar regímenes no liberales y no democráticos por un tiempo, siempre que no incurran en actos de genocidio, limpieza étnica u otras atrocidades”.

A su vez, la seguridad exige una preeminencia de valores morales, el respeto de las libertades y los derechos individuales, políticos y sociales, pero sin perder de vista que el derecho a la seguridad es más urgente en su promoción que otros derechos en situaciones de Estados fallidos, al tratar con Estados de especial preocupación o en situaciones en que se producen genocidios o limpiezas étnicas. En este sentido prevenir un genocidio tendría que ser considerado una razón más legítima para la intervención en los asuntos internos de otro país que la democratización. El autor se detiene en el caso de la des-proliferación de Libia y la aplicación de sus lecciones a Irán y Corea del Norte, el caso de Rusia y las lecciones para Afganistán e Iraq. El autor concluye con que se ha de reconocer que la realidad internacional es brutal y que incluso la capacidad de cambiarla por parte de las superpotencias es limitada. Centrarse en la construcción de seguridad en Estados débiles o recientemente liberados y en los Estados de especial preocupación no impide apoyar la democratización por medios no letales, pero sin que esto signifique hacerlo a todo correr y con la salvedad de que la democratización debe crecer en buena parte desde dentro.

De este modo, el autor va pasando a analizar en las siguientes partes cuestiones como la democratización, el desarrollo-reconstrucción económica y la reconstrucción nacional. La conclusión de la segunda parte es fundamental: estos procesos con toda probabilidad serán más costosos y más propensos al fracaso que lo que sus promotores se empeñan en decir. Se adentra en cuestiones como la oposición a la legitimación de la violencia frente a la persuasión, incluyendo en este último ámbito como potenciales aliados a regímenes moderados no demócratas; el papel de la religión y de la educación religiosa: la responsabilidad de proteger; finalmente qué asuntos son prioritarios y han de ser cubiertos y cuáles no. Aquí se extiende en consideraciones sobre la reducción de vulnerabilidades de varios posibles objetivos que pudieran ser atacados, como infraestructura, poblaciones, defensa de fronteras, sobre neutralización de terroristas, y sobre armas destrucción masiva. Este apartado es poco imaginativo y denota carencias en la reflexión sobre los grandes desafíos del futuro, de forma peculiar al comprobar el énfasis que el autor pone en la PSI (Proliferation Security Initiative) y su expansión, una iniciativa de control elevada a gran categoría de seguridad en una nueva arquitectura global de seguridad. El autor enfatiza también el papel de Naciones Unidas como poder blando. Nada dice sobre la reconfiguración del poder de los estados y los nuevos equilibrios mundiales. No toca tampoco grandes desafíos de seguridad global como la seguridad energética, los flujos migratorios, la criminalidad organizada o el cambio climático, cuyos efectos, si se acaban confirmando, pueden hacer palidecer a otros desafíos y amenazas.



El libro constituye una aproximación interesante al tema de la democratización, fortalecimiento y transformación de Estados desde una posible perspectiva de la política exterior estadounidense orientada a la seguridad humana en función del “*freedom from fear*”, y la responsabilidad de proteger, con clara prioridad sobre el “*freedom from want*”, pero resulta poco convincente sobre la articulación de una nueva arquitectura de seguridad..





## CRÍTICA DE LIBROS:

Clark, J. Ransom (2007):

*Intelligence and national security: a reference handbook,*  
Contemporary military, strategic, and security issues,  
Westport, Praeger Security International  
ISBN: 9780275992989. 192 pp.

**Gustavo Díaz**<sup>1</sup>

*UNISCI, Universidad Complutense de Madrid*

Copyright © UNISCI, 2008.

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

Esta obra cuenta con seis capítulos, a través de los cuales se intenta dar una visión lo más acertada posible de lo que se entiende por inteligencia desde el punto de vista estadounidense. En el primer capítulo el autor hace una primera aproximación al término, presentando de manera esquemática la evolución de la comunidad de inteligencia estadounidense. Esta primera aproximación es importante por dos razones, en primer lugar porque contextualiza históricamente qué se entiende por inteligencia en Estados Unidos y en segundo lugar porque define muy bien qué se entiende por comunidad de inteligencia. Conceptos que se aplican en otros países, aplicando el concepto norteamericano sin atender a la especificidad de la inteligencia en cada país. Así Ransom Clark deja claro ya en la página veintiuno del libro que la Comunidad de Inteligencia estadounidense se compone de dieciséis miembros, englobando cada una de las diferentes agencias que realizan labores de inteligencia de algún tipo. Por tanto desde el principio establece que la Comunidad de Inteligencia desde el punto de vista estadounidense no se compone de *Think Tanks*, Grupos de investigación o universidades. Lo que no significa que distintas concepciones de lo que se entiende por Comunidad de Inteligencia en diferentes países sean erróneas. En el segundo capítulo el autor comienza a apuntalar qué se entiende por inteligencia, tomando como referencia los elementos que la componen, y en este segundo capítulo es la recolección de inteligencia el tema principal, siempre desde el punto de vista estadounidense. El autor comienza ya en las primeras páginas a enumerar de manera sistemática los diferentes problemas a los que se deben enfrentar los

---

<sup>1</sup> Gustavo Díaz Matey es investigador de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de investigación son la seguridad internacional y la inteligencia.

*Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* [gdiazmat@cps.ucm.es](mailto:gdiazmat@cps.ucm.es).



investigadores al abordar los estudios de inteligencia. El autor es tajante, el primer problema es la gran cantidad de mitos, leyendas y falsas concepciones que se tiene de la segunda profesión más antigua del mundo.

Si bien Ransom Clark presenta de forma sistemática los diferentes tipos de recolección, clarificando enormemente la explicación con numerosos y muy acertados ejemplos históricos, el autor no hace una distinción entre las tres categorías de recolección básicas, como son la recolección humana (HUMINT), la recolección técnica (TECINT) y la recolección de fuentes abiertas (OSINT). El presentar todas las categorías de recolección de manera conjunta sin diferenciar entre las tres categorías tradicionales, lleva a confusión para el que se enfrenta a estos temas por primera vez, aunque el autor resuelve esta carencia presentando el duro debate de presupuestos entre inteligencia humana e inteligencia técnica, debate que, en gran manera, es la raíz de una gran parte de los problemas que sufre la Comunidad de Inteligencia estadounidense a comienzos del siglo XXI. El tercer capítulo, sigue con la clarificación del término inteligencia, presentando el segundo elemento que la compone, el análisis. Este capítulo presenta alguna de las ideas más interesantes de todo el libro. La idea de que el análisis de inteligencia al comienzo del siglo XXI debe realizarse desde una aproximación multidisciplinar, es consecuencia directa del cambio en el escenario internacional desde el final de la Guerra Fría. La idea subyacente de todo el capítulo es que hoy en día, la inteligencia debe hacer frente a un mayor número de amenazas y a su vez a un mayor número de consumidores, lo que lleva a la inteligencia a un mayor grado de requerimientos, para llevar a cabo una sus funciones principales, anticiparse al surgimiento de la próxima crisis. En este capítulo el autor aborda magistralmente otros temas importantes en el análisis de inteligencia como es el peligro de la politización de la inteligencia y la consecuente pérdida de objetividad.

En el tercer capítulo Ransom Clark aborda el siguiente elemento que compone la inteligencia, la contrainteligencia, o lo que es lo mismo, los esfuerzos que realizan los distintos servicios de inteligencia, para proteger los secretos propios y neutralizar los esfuerzos de inteligencia de otros. La línea argumental de esta parte del libro es similar a las anteriores, y está muy acertadamente sustentada con claros ejemplos históricos que ilustran al lector y contextualizan enormemente la explicación. El tema del cuarto capítulo es el más controvertido de todos, como lo es el cuarto elemento que compone la inteligencia, la acción encubierta. En este capítulo, siempre desde la óptica estadounidense se describe de manera sistemática que se entiende en Estados Unidos por acción encubierta, y los diferentes tipos de acciones encubiertas. Una vez más la explicación se apoya en una evolución histórica del término (acción encubierta) a lo largo de la historia americana. El autor concluye este capítulo presentando los riesgos principales que presenta el uso de la acción encubierta en los países democráticos. La obra termina con un capítulo a modo de conclusión en el que se presentan los diferentes cambios en la Comunidad de Inteligencia tras el final de la Guerra Fría, y la posible evolución de la Inteligencia estadounidense en los próximos años.

El interés de este libro es evidente, y su aportación a los estudios de inteligencia es innegable. Libros como este son necesarios y los interesados en los estudios de inteligencia debemos tomar muy buena cuenta de ellos. Quizás mis colegas británicos, canadienses o estadounidenses no vean en libros como este más que otro libro más de inteligencia, con unos ejemplos históricos muy bien traídos. Pero para el desarrollo de los estudios de inteligencia en países donde este campo está dando sus primeros pasos, como es el caso de España, el ejemplo de claridad conceptual que aporta este tipo de estudios es clave. A mi juicio algo tan normal, en algunos países, como es aproximarse a la inteligencia desde sus elementos y funciones, entendidas como la recolección de información, el análisis de la misma, la





protección de secretos propios de los esfuerzos de inteligencia de otros, y el desarrollo de acciones encubiertas con el fin de promover los intereses propios sin que dichas acciones sean atribuibles a uno mismo, sería impensable en muchos países de la Unión Europea. Esto no significa que los servicios de inteligencia estadounidenses sean los únicos que realizan este tipo de acciones. Sí que son los que tienen un mayor control sobre las mismas, y los que con más éxito ha sabido incluir a los servicios de inteligencia en el juego democrático, con claras excepciones por supuesto.

Es cierto que la inteligencia es lo que es y aunque la inteligencia en el siglo XXI debe basarse en la información y no en el secreto, hay que ir más allá. La inteligencia es algo más que información, tiene también un componente de prevención inherente como es la contrainteligencia y la acción encubierta. Y el como se lleven a cabo este tipo de acciones, y como se planteen sus controles, en los distintos países será en un claro indicador democrático en el siglo XXI.





## CRÍTICA DE LIBROS:

Flint, Julie y De Waal, Alex (2007):  
*Darfur: historia breve de una larga guerra*,  
Barcelona, Intermón Oxfam  
ISBN: 978-84-8452-462-5. 128 pp.

**María Ángeles Alaminos**<sup>1</sup>  
*UNISCI, Universidad Complutense de Madrid*

Copyright © UNISCI, 2008.

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

Este libro sobre Darfur constituye una de las primeras aproximaciones en castellano al estudio del conflicto en la región occidental de Sudán. Es una obra breve que recorre los principales ejes explicativos del conflicto e incluye referencias bibliográficas de sumo interés para los estudiosos de Sudán y de África en general.

Los autores, Alex de Waal y Julie Flint, desgranar de forma sencilla su análisis de los hechos, de las motivaciones, causas y consecuencias, introduciendo elementos políticos, sociológicos y antropológicos que demuestran su conocimiento amplio tanto del conflicto y su contexto como del Estado Sudanés y la región, a los que han dedicado largos años de investigación.

La obra consta de un prólogo, seis capítulos, una cronología concisa (hasta el año 2005, fecha de publicación del libro en su edición original londinense), glosario y bibliografía. En los primeros capítulos se presentan los actores internos fundamentales en el origen y desarrollo del conflicto.

Primero, los habitantes de Darfur, capítulo especialmente interesante por la multiplicidad y diversidad de los habitantes, por la complejidad de etnias e identidades presentes en la región, que son habitualmente confundidas y/o malinterpretadas en los medios de comunicación y otros análisis. Los autores describen los distintos grupos étnicos, su origen, su

---

<sup>1</sup> María Ángeles Alaminos Hervás es becaria de investigación en la Universidad Complutense de Madrid e investigadora de UNISCI.

*Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* [ma\\_alaminos\\_h@hotmail.com](mailto:ma_alaminos_h@hotmail.com).



forma de vida, su evolución, el proceso de sudanización (que distinguen del término arabización) para acceder a un estatus de ciudadanía plena y no marginada.

En segundo lugar se analiza el papel del Gobierno de Sudán. Se contextualiza el actual conflicto de Darfur en un escenario más amplio, íntimamente imbricado con el conflicto Norte-Sur que ha asolado al país desde los años de la independencia, constituyendo la Guerra Civil más larga de África. Se considera que el germen del conflicto de Darfur surge de presupuestos y exigencias equiparables a los de los habitantes del Sur, que reclamaban una mayor presencia, reparto del poder central y distribución de la riqueza, lo que consiguieron parcialmente con el Acuerdo Comprehensivo de Paz de 2004.

Posteriormente el libro se centra en las principales facciones en lucha. Por una parte las milicias Janjawid, “un término empleado habitualmente para referirse a forajidos y bandoleros de Chad”. Los jinetes del diablo han cometido y siguen cometiendo, con total impunidad y el apoyo del gobierno, actos atroces que incluyen la quema de aldeas, asesinatos, violaciones y secuestros, para acabar con la sociedad multiétnica de Darfur.

En el libro se rastrean los orígenes y los inicios de la organización de la Janjawid, así como de los principales grupos rebeldes. Se parte de la resistencia fur y del comienzo de la insurrección de Darfur fechada habitualmente el 26 de febrero de 2003, cuando el Frente de Liberación de Darfur reivindicó un ataque a Golo, sede de distrito en Jebel Marra, aunque la existencia de rebeldes era anterior y es difícil establecer una única fecha de inicio de la rebelión. El libro explica de forma sencilla el origen y la formación de alianzas de los rebeldes fur y zaghawa y el debate sobre la existencia o no de relación con el movimiento del Sur, el SPLM (Sudan People’s Liberation Movement) en busca de un “Nuevo Sudán”. Se describen las principales facciones y sus problemas de organización, los problemas de división étnica, las cuestiones de personalidad y liderazgo y la búsqueda de cohesión.

Tras el análisis de las piezas del puzzle interno, el libro se centra en el conflicto en sí, sección francamente interesante por la referencia a entrevistas y testimonios directos recogidos entre las partes combatientes y otros actores relevantes.

El único inconveniente que se presenta es que el libro centra su interés en Darfur hasta la fecha de 2005, y no cubre acontecimientos actuales de gran relevancia en el desarrollo del conflicto. No obstante supone una aportación de gran interés para descubrir las claves originarias de los acontecimientos y la compleja amalgama de los actores, sus intereses, sus actos y motivaciones. El libro constituye en fin una referencia fundamental para los estudiosos de la materia; es una obra de lectura fácil a pesar de la densidad del contenido y del gran trabajo de análisis y de síntesis de los autores.

## SOBRE UNISCI / ABOUT UNISCI



La **Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI)** es un grupo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid, formado por profesores e investigadores especializados en el área de las Relaciones Internacionales y la Seguridad Internacional.

Desde su fundación en 1989, UNISCI ha realizado las siguientes actividades:

- *Docencia:* cursos y títulos propios universitarios.
- *Investigación:* proyectos financiados por instituciones públicas y privadas.
- *Publicaciones:* libros, colección de monografías UNISCI Papers, revista *UNISCI Discussion Papers*.
- Organización de *seminarios y reuniones científicas* en España y el extranjero.

*The Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI) is a research group at Complutense University of Madrid, composed by Professors and Research Fellows specialized in the field of International Relations and International Security.*

*Since its foundation in 1989, UNISCI has conducted the following activities:*

- *Teaching: university courses and diplomas.*
- *Research: projects funded by public and private institutions.*
- *Publications: books, monograph series UNISCI Papers, journal UNISCI Discussion Papers.*
- *Organization of conferences and workshops in Spain and abroad.*

### UNISCI

Departamento de Estudios Internacionales,  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.  
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

*Tel.:* (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655  
*E-mail:* unisci@cps.ucm.es • *Web:* www.ucm.es/info/unisci

## EQUIPO UNISCI / UNISCI TEAM

DIRECTOR	Research Areas	E-mail
<b>Prof. Antonio MARQUINA BARRIO</b> <i>Chair in International Security and Cooperation,                      Department of International Studies, Complutense                      University of Madrid</i>	European Security, Mediterranean, Asia- Pacific, Arms Control.	marioant@cps.ucm.es

DEPUTY DIRECTOR	Research Areas	E-mail
<b>Prof. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS</b> <i>Department of Political Science, UNED University,                      Madrid</i>	Mediterranean, Subsaharian Africa, Energy.	cecheverria@poli.uned.es

SENIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
<b>Dr. Gracia ABAD QUINTANAL</b> <i>Royal Holloway, University of London</i>	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@cps.ucm.es
<b>Prof. Carlos CORRAL SALVADOR</b> <i>Department of International Studies, Complutense                      University of Madrid</i>	Religions, Fundamentalism	ccorral@res.upco.es
<b>Prof. Javier DE QUINTO ROMERO</b> <i>Department of General Economics, CEU San                      Pablo University, Madrid</i>	Energy	quirom@ceu.es
<b>Prof. David GARCÍA CANTALAPIEDRA</b> <i>Department of International Studies, Complutense                      University of Madrid</i>	US & European Security, Transatlantic Relations, WMD	dgarcia@wanadoo.es
<b>Prof. Javier Ignacio GARCÍA GONZÁLEZ</b> <i>Department of Juridical, Economic and Social                      Sciences, SEK University, Segovia</i>	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	javier.garcia@sekmail.com
<b>Prof. Rubén HERRERO DE CASTRO</b> <i>Department of International Studies, Complutense                      University of Madrid</i>	Foreign Policy Decision-Making	rubenherrero@cps.ucm.es
<b>Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ</b> <i>Arms Control and Disarmament Expert</i>	Arms Control, Early Warning, Conflict Prevention	mbelen.lara@gmail.com
<b>Ms. María Luisa LOREDO</b> <i>Department of Political Affairs, United Nations                      Secretariat</i>	Post-Conflict, Peace Building	loredo@un.org
<b>Prof. Santiago PETSCHEN VERDAGUER</b> <i>Department of International Studies, Complutense                      University of Madrid</i>	Religious Forces, Holy See, EU	spetschen@cps.ucm.es

<b>Dr. Alberto PRIEGO MORENO</b> <i>SOAS, University of London</i>	Caucasus, Central Asia, European Security	albertopriego@cps.ucm.es
<b>Dr. Xira RUIZ CAMPILLO</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	ESDP, Conflict Prevention, Crisis Management and Post- Conflict Reconstruction	xiraxirorum@yahoo.es
<b>Col. José Antonio SÁINZ DE LA PEÑA</b> <i>Spanish Army (Ret.)</i>	Mediterranean, Northern Africa, Iran, Caucasus	jasdlp@hotmail.com
<b>Dr. Eunsook YANG</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific	sylviasorey@yahoo.com

<b>JUNIOR RESEARCHERS</b>	<b>Research Areas</b>	<b>E-mail</b>
<b>Ms. María Ángeles ALAMINOS HERVÁS</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Africa, Conflict Prevention	ma_alaminos_h@hotmail.com
<b>Prof. Antonio ALONSO MARCOS</b> <i>“Ángel Ayala” Institute of Humanities, CEU San Pablo University, Madrid</i>	Central Asia	aalonso@ceu.es
<b>Ms. Raquel BARRAS</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Human Rights, International Law	raqueltejudo@yahoo.es
<b>Ms. Almudena CARAMANZANA SANTOS</b> <i>Consultant</i>	Mediterranean	almesan@cepade.es
<b>Mr. Gustavo DÍAZ MATEY</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Intelligence	gdiazmat@cps.ucm.es
<b>Mr. Alejandro DIZ RODRÍGUEZ</b> <i>EuropeAid Cooperation Office, European Commission</i>	Mediterranean	alejandro.diz- rodriguez@cec.eu.int
<b>Mr. Javier MORALES HERNÁNDEZ</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Russia, International Security	javier.morales@cps.ucm.es
<b>Ms. Sara NSO</b> <i>Centre de Géopolitique du Pétrole et des Matières Premières (CGEMP), Université Dauphine, Paris</i>	Africa	saranso@yahoo.com
<b>Ms. Gloria Inés OSPINA SÁNCHEZ</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Migrations	ginesos@hotmail.com





## INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Las líneas temáticas de *UNISCI Discussion Papers* son las propias de las Relaciones Internacionales y la Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas. El Comité de Redacción invita a los autores interesados a enviar propuestas de artículos **originales**, según el procedimiento que se indica a continuación.

### Propuestas de artículos

Las propuestas se enviarán como archivo adjunto a la dirección de correo electrónico [unisci@cps.ucm.es](mailto:unisci@cps.ucm.es), en formato Word para Windows. La extensión habitual de los artículos es de entre 15 y 40 páginas en letra Times New Roman de 12 puntos a espacio sencillo, y de entre 2 y 5 páginas para las revisiones de libros.

En el cuerpo del mensaje se indicará el nombre y apellidos del autor, categoría profesional, institución a la que pertenece, principales líneas de investigación, dirección postal y correo electrónico de contacto.<sup>1</sup> En la primera página se incluirá un resumen del artículo de entre 100 y 150 palabras, así como varias palabras clave que describan adecuadamente su contenido. Las imágenes y gráficos se insertarán dentro del texto en el lugar correspondiente, adjuntándose también como archivos separados (.bmp, .gif o .jpg.).

### Evaluación y selección

*UNISCI Discussion Papers* es una revista con evaluación externa de los artículos. El sistema empleado es el de *double-blind refereeing*, es decir, anonimato del autor para los evaluadores y viceversa. En consecuencia, el autor no debe incluir ninguna identificación personal en el manuscrito. Cada artículo es revisado por dos evaluadores externos a la revista.

Los criterios para la selección de artículos son los siguientes:

- Relevancia del tema.
- Rigor y coherencia en la aproximación teórica.
- Adecuación de la metodología de investigación a los objetivos.
- Originalidad de las fuentes.
- Aportación a la literatura existente.
- Claridad del estilo.
- Cumplimiento de las normas de formato.

La plantilla para los informes de los evaluadores puede consultarse en la página web de la revista, [www.ucm.es/info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci). La decisión será comunicada a los autores de forma motivada, indicándoles en su caso las modificaciones necesarias para que el artículo sea publicado.

### Copyright

A partir de su aceptación para ser publicados, el *copyright* de los artículos pasa a ser propiedad de UNISCI, sin perjuicio de los derechos de los autores de acuerdo con la legislación vigente. El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes, siempre que se

---

<sup>1</sup> Si el artículo es aceptado y publicado, estos datos aparecerán en su primera página para permitir a los lectores que lo deseen contactar con el autor.

haga la debida mención de su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers*.

### **Formato**

Se emplearán apartados y subapartados de forma apropiada a la estructura del texto. Los títulos de los apartados estarán numerados por una cifra y un punto: “1.”, “2.” ... etc. Los títulos de los subapartados estarán numerados “1.1.”, “1.2.”... etc.

Las notas irán a pie de página. De forma optativa, puede añadirse una bibliografía al final. **La revista no publicará artículos que no respeten el formato aquí indicado.**

La primera cita de cada obra será completa. La segunda y siguientes indicarán sólo el apellido del autor, seguido de “*op. cit.*”, y la(s) página(s) citadas. Si se han mencionado varias obras del mismo autor, se indicará el apellido, el comienzo del título, *op. cit.* y las páginas.

Si los autores o editores son más de dos, la primera vez que se cite se indicarán todos. A partir de ahí, sólo el apellido del primero, seguido de “*et al.*”.

Cuando la fuente de una cita sea igual a la de la cita inmediatamente anterior, se sustituye por “*ibid.*” más las páginas correspondientes, si varían.

*Ejemplos:*

<sup>6</sup> Véase Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 45.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 78-79.

<sup>8</sup> Un ejemplo aparece en Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

### **A) Libros**

Apellido, Nombre (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

### **B) Libros colectivos**

Apellido, Nombre del Autor 1; Apellido, Nombre del Autor 2 y Apellido, Nombre del Autor 3 (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / Londres, Lynne Rienner.

### **C) Libros con un editor o coordinador**

Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, nº 65, París, EU Institute for Security Studies.

### **D) Capítulos de libros**

Apellido, Nombre (Año): “Título del capítulo”, en *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", en *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

### **E) Capítulos en libros con un editor o coordinador**

Apellido, Nombre del autor del capítulo: "Título del capítulo", en Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., Colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", en White, Stephen; Pravda, Alex y Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5ª ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

### **F) Artículos de revista**

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Revista*, vol. xx, nº x (mes año), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, vol. 6, nº 3 (septiembre 2004), pp. 403-426.

### **G) Artículos de prensa**

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Periódico*, día de mes de año.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 de septiembre de 2002.

### **H) Artículos en publicaciones de Internet**

Igual que los anteriores, pero añadiendo al final "en <http://dirección.página/web>."

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, nº 5 (mayo 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

### **I) Otros recursos de Internet**

*Título del documento*, en <http://dirección.página.web>.

*Charter of the Shanghai Cooperation Organization*, en <http://www.ln.mid.ru>.

### **Datos de contacto**

Para cualquier consulta, pueden dirigirse a:

*UNISCI Discussion Papers*  
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Universidad Complutense de Madrid  
Campus de Somosaguas  
28223 Madrid, España

*E-mail:* unisci@cps.ucm.es  
*Tel.:* (+ 34) 91 394 2924  
*Fax:* (+ 34) 91 394 2655



## ***INSTRUCTIONS TO AUTHORS***

The thematic scope of *UNISCI Discussion Papers* is that of the International Relations and Security, both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives. The Editorial Committee welcomes proposals of **original** research articles, according to the procedure explained below.

### **Article proposals**

Proposals should be sent as an attached MS Word for Windows file to [unisci@cps.ucm.es](mailto:unisci@cps.ucm.es). The usual length is 15-40 pages for articles and 2-5 pages for book reviews, in 12 points Times New Roman font, single-spaced.

The author's full name, professional category, institution, main research areas, postal address and e-mail should be stated in the body of the message.<sup>1</sup> On the title page, authors should include an abstract of 100-150 words, as well as several keywords that accurately describe the contents of the article. Images and graphs should be included in the text and also attached as separate files (.bmp, .gif or .jpg).

### **Refereeing and selection**

*UNISCI Discussion Papers* is a refereed journal: the "double-blind refereeing" system is used. Consequently, authors should not include any personal identification in the manuscript. Each article is reviewed by two external referees.

The criteria for article selection are the following:

- Relevance of the topic.
- Theoretical rigour and coherence.
- Adequation of the research methods to the objectives.
- Originality of the sources.
- Contribution to the existing literature.
- Clarity of style.
- Compliance with the formatting rules.

The checklist for referees is available at [www.ucm.es/info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci). Authors will be informed of the motives of the decision, as well as of the corrections (if any) recommended by the referees and required for the article to be published.

### **Copyright**

Once an article is accepted for publication, its copyright resides with UNISCI, notwithstanding the rights of the author according to the applicable legislation. All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in *UNISCI Discussion Papers* must be clearly stated.

---

<sup>1</sup> If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.

## Formatting

Headings and subheadings will be used according to the structure of the text. Headings will be numbered “1.”, “2.” ... etc., and subheadings “1.1.”, “1.2.”... etc.

All notes should be footnotes; additionally, a list of references may be included at the end of the article. **The journal will not publish articles that do not follow the style indicated here.**

The second and further times that a source is cited, it should include only the author’s surname, “*op. cit.*”, and the pages. If several works by the same author have been mentioned, the footnote should include the author’s surname, the beginning of the title, *op. cit.* and the pages.

If there are more than two authors or editors, all of them should be mentioned the first time. The following citations will include only the first author’s or editor’s surname, followed by “*et al.*”.

When the source is the same as that of the previous citation, “*ibid.*” is used, followed by the page numbers (if different).

### *Examples:*

<sup>6</sup> See Keohane and Nye, *op. cit.*, p. 45.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 78-79.

<sup>8</sup> An example appears in Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

## **A) Books**

Surname, First Name (Year): *Book Title*, x<sup>th</sup> ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

## **B) Collective Books**

Surname 1, First Name 1; Surname 2, First Name 2 and Surname 3, First Name 3 (Year): *Book Title*, x<sup>th</sup> ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Buzan, Barry; Wæver, Ole and De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / London, Lynne Rienner.

## **C) Edited Books**

Editor’s Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, x<sup>th</sup> ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, No. 65, Paris, EU Institute for Security Studies.

## **D) Book Chapters**

Surname, First Name (Year): “Chapter Title”, in *Book Title*, x<sup>th</sup> ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: “Three Cultures of Anarchy”, in *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

### **E) Book Chapters in an Edited Book**

Author's Surname, First Name: "Chapter Title", in Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, x<sup>th</sup> ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", in White, Stephen; Pravda, Alex and Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5<sup>th</sup> ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

### **F) Journal Articles**

Surname, First Name: "Article Title", *Journal*, Vol. xx, No. x (Month Year), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, Vol. 6, No. 3 (September 2004), pp. 403-426.

### **G) Press Articles**

Surname, First Name: "Article Title", *Newspaper*, Day Month Year.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 September 2002.

### **H) Articles in On-line Publications**

The same as above, but adding "at <http://www.xxxxx.yyy>".

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, No. 5 (May 2004), at <http://www.ucm.es/info/unisci>.

### **I) Other On-Line Sources**

*Document Title*, at <http://www.xxxxx.yyy>.

*Charter of the Shanghai Cooperation Organization*, at <http://www.ln.mid.ru>.

### **Contact details**

If you have any queries about the journal, please contact us at:

*UNISCI Discussion Papers*  
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Universidad Complutense de Madrid  
Campus de Somosaguas  
28223 Madrid, Spain

*E-mail:* unisci@cps.ucm.es  
*Phone:* (+ 34) 91 394 2924  
*Fax:* (+ 34) 91 394 2655