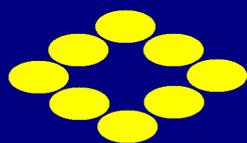


# UNISCI Discussion Papers

ISSN 1696-2206

Nº 16

Enero / January 2008



**UNISCI**

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

**RESEARCH  
UNIT ON  
INTERNATIONAL  
SECURITY AND  
COOPERATION**



## **SPAIN AND PORTUGAL (Mendo Castro Henriques, coord.)**

*António Horta  
Fernandes*

Iberian Relations: Routes to Explore

*Filipe Vasconcelos  
Romão*

Portuguese and Spanish Political Relationship: From  
State Nationalism to European Paradigm

*Federico Brotas de  
Carvalho*

The Iberian Peninsula: Territorial Homogeneity and  
Europe's Periphery

*Rui Rodrigues*

The Lisbon Metropolitan Area Transport Network and its  
Relation to Spain and Europe

## **EUROPA / EUROPE**

*Santiago Petschen*

La religión en la Unión Europea

*Xira Ruiz*

La evolución de las misiones civiles de la  
Política Europea de Seguridad y Defensa

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

*Manuel de la Cámara*

Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia

## **ASIA-PACÍFICO / ASIA PACIFIC**

*Nicolás de Pedro*

El conflicto de Xinjiang: la minoría uigur y la política de  
Pekín

*Jewellord T. Nem Singh*

Process of Institutionalisation and Democratisation in  
ASEAN: Features, Challenges and Prospects of  
Regionalism in Southeast Asia

*Anita Douglas*

APEC in 2007-2008

## **MEDITERRÁNEO / MEDITERRANEAN**

*Hana Jalloul*

El feudalismo político del sistema confesional libanés

## **ÁFRICA / AFRICA**

*Amado Philip de Andrés*

West Africa under Attack: Drugs, Organized Crime and  
Terrorism as the New Threats to Global Security?

*María Ángeles  
Alaminos*

El conflicto de Darfur: un reto para la  
credibilidad de la Unión Africana

## **SANTA SEDE / HOLY SEE**

*Antonio Alonso y Carlos  
Corral*

Mensaje "Familia humana, comunidad de paz" de  
Benedicto XVI, Jornada Mundial de la Paz

*Antonio Alonso*

Discurso de Benedicto XVI al cuerpo diplomático  
acreditado ante la Santa Sede

**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  
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 Yfantis**

*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,  
San Pablo-CEU 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, Julia Pulido, 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**

<i>Antonio Marquina</i>	Nota editorial / <i>Editor's Note</i>	7
-------------------------	---------------------------------------	---

**SPAIN AND PORTUGAL (Mendo Castro Henriques, coord.)**

<i>António Horta Fernandes</i>	Iberian Relations: Routes to Explore	9
<i>Filipe Vasconcelos Romão</i>	Portuguese and Spanish Political Relationship: From State Nationalism to European Paradigm	15
<i>Federico Brotas de Carvalho</i>	The Iberian Peninsula: Territorial Homogeneity and Europe's Periphery	27
<i>Rui Rodrigues</i>	The Lisbon Metropolitan Area Transport Network and its Relation to Spain and Europe	35

**EUROPA / EUROPE**

<i>Santiago Petschen</i>	La religión en la Unión Europea	49
<i>Xira Ruiz</i>	La evolución de las misiones civiles de la Política Europea de Seguridad y Defensa	61

**ESPACIO POSTSOVIÉTICO / POST-SOVIET SPACE**

<i>Manuel de la Cámara</i>	Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia	85
----------------------------	---	----

**ASIA-PACÍFICO / ASIA PACIFIC**

<i>Nicolás de Pedro</i>	El conflicto de Xinjiang: la minoría uigur y la política de Pekín	111
<i>Jewellord T. Nem Singh</i>	Process of Institutionalisation and Democratisation in ASEAN: Features, Challenges and Prospects of Regionalism in Southeast Asia	141
<i>Anita Douglas</i>	APEC in 2007-2008	169

**MEDITERRÁNEO / MEDITERRANEAN**

<i>Hana Jalloul</i>	El feudalismo político del sistema confesional libanés	175
---------------------	--	-----

**ÁFRICA / AFRICA**

- Amado Philip de Andrés* West Africa under Attack: Drugs, Organized Crime and Terrorism as the New Threats to Global Security? 203
- María Ángeles Alaminos* El conflicto de Darfur: un reto para la credibilidad de la Unión Africana 229

**SANTA SEDE / HOLY SEE**

- Antonio Alonso y Carlos Corral* Mensaje “Familia humana, comunidad de paz” de Benedicto XVI, Jornada Mundial de la Paz 255
- Antonio Alonso* Discurso de Benedicto XVI al cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede 267

**CRÍTICA DE LIBROS / BOOK REVIEWS**

- Antonio Marquina* Bin Kader, Abdul Halim (ed.) (2007): *Fighting Terrorism: The Singapore Perspective*, Singapur, Taman Bacaan Pemuda Pemudi Melayu Singapura 277
- Javier Morales* Bacon, Edwin, Renz, Bettina y Cooper, Julian (2006): *Securitising Russia: The Domestic Politics of Putin*, Manchester, Manchester University Press 279
- Gustavo Díaz* Herrera Carassou, Roberto (2006): *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones: economía y demografía*, México D.F., Siglo XXI 281
- Gloria Inés Ospina* Aja, Eliseo y Arango, Joaquín (eds.) (2007): *La Inmigración en España 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*, Barcelona, Bellaterra 283
- Sobre UNISCI / *About UNISCI* 287
- Instrucciones para los autores 291
- Instructions to authors* 295

**NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE**

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

Este número de la revista tiene como primer centro de interés tratar las relaciones hispano-portuguesas desde una perspectiva portuguesa. El bloque de cuatro artículos coordinado por el profesor Mendo Castro Henriques permite hacer una llamada de atención sobre unas relaciones importantes y significativas, y aparentemente poco cuidadas por parte española. Es interesante y casi un imperativo reflexionar sobre las percepciones que quedan reflejadas en estos artículos. Pueden resultar algo sorprendentes a algunos lectores españoles, pero se trata de una realidad y de unas percepciones sobre las que el gobierno español no ha trabajado de forma suficiente y aceptable. El impacto del debate autonómico abierto con una más que notable desenvolvura en España en los cuatro últimos años tiene un impacto no desdeñable en Portugal. Este es un punto sobre el que no han reflexionado suficientemente sus principales promotores. La percepción portuguesa sobre lo acontecido en España, que como se vislumbra en estos artículos, es variada, tiene, por ello, un valor añadido.

Un nuevo artículo de Manuel de la Cámara sobre Rusia, esta vez centrado en las relaciones de Rusia con la Unión Europea, permite aproximar al lector a la nueva realidad que supone el despertar de Rusia como gran potencia en el concierto internacional. Asimismo un espléndido artículo de la doctora Xira Ruiz explica de forma suficientemente convincente la evolución de las misiones civiles de la política europea de seguridad y defensa.

En el ámbito regional tres artículos ponen al lector al día de lo que está aconteciendo en Asia: la evolución de APEC bajo la presidencia australiana, que ha intentado revitalizar la organización, cuya autora, Anita Douglas, nos sigue aportando una notoria puesta al día de lo que acontece en esta organización; el proceso de integración regional en ASEAN, especialmente apreciable en este momento tras la aprobación de la carta de ASEAN en su cumbre decimotercera, con sus avances y limitaciones, obra de Jewellord T. Nem Singh del Centre for East and Southeast Asian Studies de la Universidad de Lund; finalmente un interesante estudio sobre la minoría uigur que tantos quebraderos de cabeza está dando a China, cuyo autor es Nicolás de Pedro.

Sobre Africa dos artículos sirven para llamar la atención sobre los serios problemas y desafíos que se abaten sobre este continente y que están teniendo y tendrán un impacto en la seguridad europea y española en particular, dada la cercanía geográfica de las islas Canarias.

---

<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).



El primero sobre Africa Occidental, el crimen organizado, las drogas y el terrorismo obra de Amado Philip de Andrés de la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito y el segundo sobre Darfur, de la joven investigadora de UNISCI María Ángeles Alaminos.

La revista incide, dada su importancia en las relaciones internacionales, en la cuestión religiosa; con artículos sobre la religión en la Unión Europea, cuyo autor es el catedrático Santiago Petschen, y la cuestión libanesa y el sistema confesional libanés, obra de Hana Jalloul, especialmente significativo dado el despliegue de fuerzas españolas en el Líbano.

Como todos los años, la revista recoge los discursos de Benedicto XVI en la jornada mundial de la paz y ante el cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede.

El número se cierra con varias recensiones de libros y constituye una nueva contribución desinteresada de UNISCI al debate sobre cuestiones de seguridad y relaciones internacionales.



## IBERIAN RELATIONS: ROUTES TO EXPLORE

**António Horta Fernandes**<sup>1</sup>  
*Universidade Nova de Lisboa*

### **Abstract:**

Iberian relations are today a particularly important support to the two peninsular countries. Nevertheless, this involvement does not naturally result in a balanced geopolitical and geostrategic relationship in international terms. There are two fundamental issues that remain unresolved: the fear, created by some Portuguese sectors, of a Spanish imposition; and Portugal's relations with Spanish autonomous regions, particularly with their nationalist nuclei. In this situation, Portugal is interested in an ever increasing interpenetration with Spain, configuring an Iberian regional bloc.

**Keywords:** Spain; Portugal; Iberian Peninsula.

### **Resumen:**

*Las relaciones ibéricas son hoy un apoyo particularmente importante para los dos países de la península. Sin embargo, esta implicación no da lugar por sí sola a una relación geopolítica y geoestratégica equilibrada en el ámbito internacional. Hay dos temas fundamentales que quedan por resolver: el miedo, creado por determinados sectores portugueses, a una imposición española; y las relaciones de Portugal con las Comunidades Autónomas españolas, especialmente con sus núcleos nacionalistas. En esta situación, a Portugal le interesa una creciente interpenetración con España, configurando un bloque regional ibérico.*

**Palabras clave:** España; Portugal; península Ibérica.

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> António Horta Fernandes is Assistant Professor at the Department of Political Studies, Universidade Nova de Lisboa.

*Address:* Departamento de Estudos Políticos, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Av. De Berna, nº 26-C, 1069-091 Lisboa, Portugal. *E-mail:* [hortafernandes@fesh.unl.pt](mailto:hortafernandes@fesh.unl.pt).



Iberian relations are today a particularly important support to the two peninsular countries. In a world moved mainly by economic criteria, Spain represents over 21% of Portugal's exports, by far its largest client. Nevertheless, Spain is not Portugal's only main commercial partner, whose reciprocal transactions represent approximately 20 million euros, but is also the third largest investor in Portugal. After a slow start, the internationalisation of the Portuguese economy and of its investments has focused greatly on Spain.

On the other hand there is an ever increasing number of Spanish workers in Portugal, not only in Spanish companies, but also as a result of a chronic deficit in specialised professionals in some specific sectors, as is the case of the health sector.

However, there is a significant number of Portuguese residing and working in Spain, as well as a large student population, reading particularly health related courses. By the border, there are Portuguese that, although they work in Portugal, have opted to reside in Spain as real estate tends to be significantly cheaper.

If one adds to this the significant flux of Erasmus students between Portugal and Spain, just as the increasing, though still far from hoped for, cultural exchange and reciprocal tourism, it is possible to value up to what point both countries are intertwined.

Nevertheless, this involvement, which is in line with both countries' participation as fully fledged members of main international organisations, such as the European Union, does not naturally result in a balanced geopolitical and geostrategic relationship in international terms.

In the first place, the Spanish geopolitical source, from human and physical resources to territorial extension is significantly larger than Portugal's, this being a fact that cannot be overlooked.

Secondly, and due to recent historical vicissitudes, namely the Colonial War and the Portuguese revolutionary process after the 25<sup>th</sup> April 1974, Spain clearly reached a higher development index than Portugal. This gap continues to widen even today, allowing one to conclude that apart from starting at different points, Spain has managed more successfully the abundant resources that were made available to both countries, firstly by the EEC, followed by the EC and now the EU. One should not forget that Spanish economic and social modernisation precedes the Portuguese by decades, taking advantage of the Catalan and Basque pockets, the relative stability of the Canovian Restoration and a generation of unique cultural creators of singular quality – the silver age of Spanish culture. As is clear, the same did not take place in Portugal, a country politically more unstable, culturally poorer and very connected to a clearly shattered imperial economy and mindset. In other words, despite the Spanish Civil War and the long-term series of events preceding it, the countries were not at a par with regard to their potential and modernising attitude. They were also not levelled during the Cold War as Portugal had suffered greatly due to the Colonial War. Hence, its opportunity for internal investment and modernisation was compromised.

In third place, the role that Portugal has played in Lusophony<sup>2</sup> and the Portuguese-speaking Community itself is not quantifiable, not only because Brazil is a serious competitor to Portuguese influence in these communities, but also because Portugal disregarded the opportunity for investment at all levels. It was fed by a romantic vision, in some cases such as that of Timor, or in other cases, through one that was both over-egalitarian and prejudiced,

---

<sup>2</sup> From the Portuguese term *Lusofonia*, the Portuguese-speaking world.



forgetting that some Portuguese-speaking countries are more important than others, in particular Brazil and Angola. Iberian-American relations, though not free of problems and without Spain having to deal with a power such as Brazil in its sphere of influence, appear to be experiencing a better phase, and the symbolic capital, the soft power, that Spain benefits from them is particularly visible. A clear example of this is the existence of an Iberian-American market for books in Spanish and the absence of a Luso-Brazilian market of the same kind.

Given this situation, there are two fundamental issues that remain unresolved in the relations between the two countries, not as far as relations at a State level are concerned, for these are naturally included in their own geostrategic setting, but in the relationship at a mental level between communities and resilient stereotypes.

The first issue resides in the degree of Spanish presence in Portugal, which for some sectors, though they are not the majority are still significant, creates the fear of an almost silent and obscure Spanish imposition, where a strong component of an atavistic anti-Spanish, or rather, anti-Castilian feeling, though not illegitimate in the past, plays its role. It is also likely that, in the same proportion, the old idea persists in some Spanish circles of a Peninsula ruled by only one State. If we add to this an obvious power difference, a certain self-applied rigidity that is actually recognised historically, one that some Spanish intellectuals complain about with regard to their culture, it is not improbable that at given points in time the feeling of a Spanish 'threat' should spread in Portugal. In truth, and this is clearly visible both in newspapers published in Madrid and in television programmes, namely those produced by RTVE in comparison with those of the autonomous regions, we can see the persistent focus of information relative to the political Centre or to its adjacent areas, whereas the autonomous regions' content resemble a sense of periphery and in some extreme cases, are shown as somewhat provincialist. I have personally had the opportunity to testify some translations in the main RTVE news programmes, of Galician politicians that were speaking mainly in Castilian, but for whom subtitles were used for their speeches in what seems to be an evident sign of a certain political affirmation of the central State, not to mention an undeniable snootiness.

It is clear to see that for the Portuguese elites, linguistically very sensitive to details, such actions, though they do not in themselves denote any imperial objective, are not a good omen for a relationship which, although differential, does not imply inferiority.

This takes us straight to the second fundamental issue, which is that of Portugal's relations with Spanish autonomous regions, particularly with their nationalist nuclei. It is unclear up to what point there is a faint feeling in Spain, namely in the non-historic autonomous regions, that Portugal sees these nationalist movements favourably. It is true that Portugal has never been very adamant in condemning ETA's terrorist activity, and there is even some Portuguese political folklore that still refers to a certain Castilian colonialism of the Basque Country without ever having become aware of what actually takes place there and being oblivious of serious works such as those by Elorza or Juaristi, which effectively explain Basque myths. However, in actual fact, the Portuguese stance, be it official or the one that permeates through the elites and public opinion, is that any other nationalist project in the Peninsula is, in the very least, worrying and threatening to national interests, since it increases geopolitical and geostrategic uncertainty and instability in the Iberian region and, on the other hand, potentialising federalist tendencies. Besides, this can be observed in the way in which the majority of Portuguese elites generally and bluntly dismiss Galician efforts to have the Portuguese norm applied to the Galician language. Anti-Castilian or anti-Spanish sentiment in



Portugal was never prone to supporting historical nationalisms in the Peninsula, but instead was in favour of balancing the power difference with Spain. On the other hand, pro-Spain Portuguese nationalists believe that Portugal would get its uniqueness from taking sole advantage of its Atlantic coast as part of an Iberian regional bloc. Making full use of its singularity and of the synergetic effort is what Portugal needs. An Iberian breakdown would jeopardise these objectives. Actually, the Catalan statutory project, as I have mentioned elsewhere, only increases Portuguese suspicion since, amongst other things, would lead to a revival of a certain historical occitanism, alive on the French side and that Catalonia could try to replicate.

In that sense, it would be positive if it were clear to the Spanish that there is no tradition for support to historical nationalisms in Spain on the part of the Portuguese, not even during bursts of anti-Spanish feeling. In this way, one could overcome any eventual remnants of suspicion that Spanish elites could hold towards Portugal and, through that, a certain feeling of superiority arising from it.

Having established the profile of the inevitable relationship, the unavoidable convergence and also of some loose ends that we have not been able to tie up, which on the other hand, is understandable since the main historical currents of mentality are not easily surpassed and we could not simply ignore a few recent centuries of antagonism or of having taken part in different alliances – up to recent decades, the conventional enemy in Portuguese army exercises was, without clearly mentioning it, the Spanish invader, in the same way that in many Spanish exercises and under several defence pretexts, the Portuguese border was to be crossed; following this rationale, having established this profile it is now vital to return to the argument for the convergence of the two peninsular States as a synergetic form for developing regional potential within the European Union.

In this situation, Portugal is interested in an ever increasing interpenetration with Spain, including the Iberian-American and Lusophony spheres, which naturally entails actions of partnership with Brazil. This interpenetration, configuring an Iberian regional bloc, not only undermines national independence, but also strengthens it. Portugal immediately presents itself as an obvious Atlantic front for the Peninsula and as the natural hinterland of vast extensions of contiguous Spanish territory. The port of Matosinhos, but also, or mainly, those of Aveiro and Figueira da Foz, would have conditions to be the main outlets for a large part of products natural to or transformed in the Iberian Meseta. Sines is also in a similar position with regard to Extremadura. This would require greater functional, road and railway communication between the two States. Portugal's Atlantic particularity would be a good pattern for a response to modernisation and globalisation. To use economic jargon, it is a pattern of specialisation by segments (blocs of an Iberian cross-sector matrix working as a part of a complete economy, niches (translating as a specialisation, strictly speaking) and lines (vertical integrations exploiting a global product)). Despite the jargon, this should also be understood in the geopolitical and geostrategic sense. However, contrary to what could appear to be an excessive specialisation, Portuguese Atlantic singularity does not impede the projection of Portugal's Mediterranean aspect. Quite on the contrary, it is reinforced by taking part in an Iberian bloc, itself strengthened as a whole, from which Portugal could take dividends. One should also not overlook the fact that Portugal, so dependent on Algerian gas, should develop a wider interaction with Spain precisely in a contentious area where it appears with another potential and vocation.

Besides, in a world increasingly marked by climate change and environmental concerns, where the Mediterranean ecosystem is particularly sensitive – for instance to water shortage –



a tighter collaboration between the Iberian States is essential. A common management of water resources is actually vital for Portugal, as it is downstream from the main international peninsular rivers. Could this management be more harmonious if there is less interpenetration? The answer seems obvious.

However, it is not enough to refer to a bloc of regional association within Europe, in a model somewhat similar to the German-Dutch bloc. Further training of the elites is required and of the messages they get across through the various channels of awareness, with the aim of increasing the scale of integration of products and cultural livelihoods of the other side of the border. What type of Spanish cinema or theatre do the Portuguese have access to, and vice versa? In the area in which I work, humanities, who in Portugal can claim to know major philosophers such as Reyes Mate, or theologians like Torres Queiruga or Juan Tamayo-Acosta, or a sociologist and epistemologist as acclaimed as Javier Echeverría? It is true that literature is more widely received on both sides, take the success in Portugal of writers such as Pérez-Reverte, Javier Marias or Vila-Matas, the latter two not always dully appreciated by Spanish critics, maybe due to their refusal to being self-centred, something that the Portuguese elites applaud. Be that as it may, mutual ignorance of history and livelihoods on either side is enormous, regardless of the fact that the two countries are neighbours and that they both basically belong to the same historical and geographical setting and to the same framework of ecosystems.

I believe that this is the greatest challenge.





## PORTUGUESE AND SPANISH POLITICAL RELATIONSHIP: FROM STATE NATIONALISM TO EUROPEAN PARADIGM

**Filipe Vasconcelos Romão**<sup>1</sup>  
*Universidade de Coimbra*

### **Abstract:**

Democratic Spain has made an exemplar transition from a late closed economy to a modern one with strong growing signs. Spain is standing as an example to other countries, namely Portugal who see in its progress, powered by European integration, a final product that other States can not generate. The answer to false fears and problems can only be given through a rational line that withdraws the basic emotions created by nationalisms. A rational approach will also make us understand the role the European integration has played in the political, economic and social Portuguese and Spanish development.

**Keywords:** Spain; Portugal; nationalism; European Union.

### **Resumen:**

*La España democrática ha realizado una transición ejemplar desde una economía cerrada a otra moderna con claros signos de crecimiento. España es un ejemplo para otros países como Portugal, que ve en su progreso, impulsado por la integración europea, un producto final que otros Estados no pueden generar. La respuesta a falsos miedos y problemas sólo puede darse mediante una racionalidad que elimine las emociones básicas creadas por los nacionalismos. Un enfoque racional nos ayudará también a comprender el papel que la integración europea ha desempeñado en el desarrollo político, económico y social de España y Portugal. .*

**Palabras clave:** España; Portugal; nacionalismo; Unión Europea.

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> Filipe Vasconcelos Romão is a Ph.D. Student in International Relations at the University of Coimbra.



## **Introduction**

It has been frequent in the Portuguese media the propagation of an updated version of historical fears about an expansionist wish from Spain. Now and then, usually motivated by the acquisition of a Portuguese company or economical group or by the interview given by an intellectual, the so called «civil society» speaks about what is considered to be a manifestation of an Iberian feeling. Beyond that abnegated patriotism there is a real wish of economical protectionism and nationalism with no place in an economical integrated Europe and in a global world. Nevertheless, there a reflection upon this issue is required, in order to demystify it.

A sketch of the recent democratic history of both countries and the Spanish political system is enough to understand that the Portuguese nationalistic arguments are a mixed bag. We propose to verify how in three decades both countries no longer ignore one another and now walk side by side; and that the present decentralized democratic Spanish political system together with the state of affairs formed in the last thirty years does not allow expansionist adventures anymore .

A final note to this introduction may reinforce our thesis: in the last years the periodical debates about a potential integration have always been roused by Portuguese elites and intellectuals who see in the expansion period of the Spanish economy and in the crisis and stagnation of the national economy arguments enough to create an Iberian federation. Oddly enough, only Portuguese are aware of this (as already referred), which creates an ironical situation of the Spanish expansionism being a mere intellectual problem of the Portuguese elites.

## **1. Europe and Democracy**

The last 60 years changed into a common place the idea according to which the European building was an essential element in the pacification of the continent. The economical integration guided by the former French and German enemies generated a dragging effect that, today, materializes itself in a European space which deepens its interactions in different areas, under the sign of a liberal democratic political system.

Until the mid seventies, the Iberian Peninsula was withdrawn from this due to the Portuguese and Spanish dictatorships. This «Iberian uniqueness» was the product of a bipolar conjuncture that followed World War II. Both countries due to their being neutral during the conflict and to their geographical position, ended up in the sphere of influence of the United States that decided not to promote the institution of democratic regimes. Thus for decades, the Iberian Peninsula has remained isolated from Western Europe. Nevertheless, neither the identical nature of the political Portuguese and Spanish regimes, nor the common trace of their isolation was enough to straiten the bonds between the two States.

In spite of the essential role of the democratic institution, there was not an immediate correlation between the new political systems and the explosion in the bilateral economical political and social relationship of both countries. Portugal and Spain began to face one another from the point of view of their commercial relationships, with their integration in Europe (Mendes, 2002).

**RELAÇÕES COMERCIAIS DE PORTUGAL COM A ESPANHA** (valores em %)

Períodos	Peso no Total		X+M	Taxa de Cobertura X/M
	Export. Portuguesas	Import. Portuguesas		
1960	1,0	0,9	0,9	68,8
1970	1,6	4,4	3,3	22,3
1979	2,9	5,8	4,8	26,3
1985 - 90	9,4	12,0	11,0	54,4
1991 - 97	14,7	19,7	17,7	48,3
1998	15,9	24,4	21,1	41,9
1999	18,1	25,3	22,5	43,9
2000	19,3	25,9	23,4	45,4

Fonte: INE.

Nota: Peso nas exportações, importações ou total (X + M) do comércio externo português.

Source: Janus 2003

As in other examples in the history of EEC and afterwards in the European Union, the increment in the economical and financial relationship had a dragging effect in the political relations between both States, as proved by celebrating yearly Iberian summits.

The good relationship between Portuguese and Spanish political leaderships became the dominant item. For more than twenty years of communitarian sociability the governments were almost always ideologically non coincident. Nevertheless it was obvious the exemplariness of sociability between the governments of Anibal Cavaco Silva and Filipe Gonzalez in the eighties and nineties and of Antonio Guterres and Jose Maria Aznar in the late nineties and early years of the following decade. We should remember that in both States the government is responsible for the foreign affairs and the leaderships of this organ (Prime Minister in Portugal, President of the Government in Spain) are the most relevant political figures in this area. The Iberian policy of good neighboring became one of the exceptional consensual subjects in the leading of public affairs in both sides of the border.

The further extinction of customs between these two countries, which in 1993 culminated in the establishment of free circulation of people, played a fundamental role while giving the citizens a determinant task in a greater integration between Portugal and Spain. The afflux of tourists and the development of economical relationship near the frontier are two examples of the way citizenship has also contributed to the new model of relationship between both countries, proving that it does not restrain itself to a new political approach.

## 2. Iberian national pluralities

Due to political and social differences between both States, the democratic models established in Portugal and Spain are significantly different in their origin and contents. As for origin, Spanish democracy was established by means of a pact transition and the Portuguese democracy through a military coup followed by a revolutionary process. Nevertheless, more than the genesis of the systems themselves or the dimension of the countries, the important difference lies on the national and cultural Spanish plurality and in the Portuguese unity.



Although we do not overemphasize that Portugal as a state-nation has nine centuries of history (the present concept of nation has about two centuries) there are signs of a political, linguistic and cultural unity coincidental with this territory for much longer than generally happens with other European States. The formation process of the Portuguese realm was not built through the unification of political unities with cultural and linguistic different characteristics as it happened with Spain, but through territorial conquest.

Today's Spain inherited several realms, having acquired its geographical configuration in late 15<sup>th</sup> century. This diversity, with periods of a greater or lesser subdueness has a role in Spanish history, and now Spain stands as an example of plurality inside the frontiers of a State. After Franco's dictatorship, in which the cultural and linguistic diversity was seriously repressed, the process of democratic transition accomplished the establishment of a State of autonomies with the prime function of including the diversity in its bosom.

The Spanish Constitution of 1978 shapes this process by which a strongly centralized dictatorship was transformed into one of the most decentralized democracies of Europe. As an example, the Spanish fundamental law refers to a «Spanish nation» in its 2<sup>nd</sup> article and it grants autonomic rights to the «nationalities and regions which integrate it». That is, it recognizes the existence of «nationalities» inside it. In the 3<sup>rd</sup> article, number 2, the Constitution establishes that the other Spanish languages, besides Castilian (established in number 1 of the same article as an official language of the State) «will also be official in the respective communities» (our translation).

Much has been discussed, from a theoretical point of view, about national or multinational Spain. The debates which have another nature in Portugal belong to Spanish everyday routine. Is Spain a nation? Is it a State with several nations inside? It seems obvious that this debate would come up sooner or later, as it has been avoided in the period of transition for the sake of other obvious issues such as freedom and democracy. The deepening of autonomies with a greater demand in skills from the different regions and the Basque conflict helped by a legislature of great conflict, such as the Zapatero's, that is now coming to an end, detonated old debates.

### **3. Two apparently contradictory myths, which should be refuted**

It is important to establish a relationship between two issues that have been swollen and approached from a wrong perspective but which contain pertinent elements for a valid analysis. We mean two alleged contradictory risks: the desegregation of the Spanish State on one hand and, on the other hand, or the establishment of a federation of Iberian States.

#### **3.1. Myth 1: the disaggregation of the Spanish people**

The general elections on March 14, 2004, held three days after the Islamic bombings in Madrid when the information about their authorship was managed in a confused doubtful way by the government of the Partido Popular (PP) of José Maria Aznar, were won by the Partido Socialista Obrero Español (PSOE) of José Luis Rodríguez Zapatero. Responsible for this victory was the massive presence of voters, (unexpected according to all opinion studies made before the bombings) probably mobilized by the perception of a fraud caused by the



persistence from the government of conducting the investigation towards the terrorist organization ETA (Bérout 2006). From then on, a legislature has begun in which the PP, with a badly digested elections defeat, has chosen a strategy of radical opposition. At the same time Zapatero's government began a program of unprecedented social reforms and the revision of the territorial statutes in several autonomies. Along these two polemic issues the socialist government agenda was, from early 2006, marked by the beginning of a process of negotiations with ETA and with the illegal party Batasuna, political arm of the Basque organization.

The structural axle of the opposition from the right to the socialist government lies in the radical rejection of any contact with the Basque separatists and in the extreme criticism to the revision of statutes, namely the new statute of Catalonia. While the negotiations with the Basque separatists were waved as proof of yielding to a terrorist organization (deliberately omitting in their argumentation the two previous processes held by Felipe González and José Maria Aznar) they attributed the role of detonator to the revision of statutes.

As a matter of fact, the Spanish constitution foresees the possibility of several degrees of autonomy to several communities. It does not establish exclusive competences to the autonomies stating that the matters listed in the article 148, the communities «may» assume those they think that should be taken with the approval of the Cortes. As for the State it has the responsibility of those not assumed by the regions and those listed as «exclusive» in article 149. As the fundamental law foresees in its article 146 that for the elaboration of a regional statute the autonomic legislative organs must concur as well as the Cortes, the maximum legislative organ from the State, to which competes the final approval as law, it's typical that each negotiation and revision agreement of competences conducting to its approval are developed with some tension between centrifugal and centripetal forces.

It is obvious that any alteration which grants more competences to one of the so-called historical communities, enjoying cultural and linguistic specificities, such as Catalonia, Basque Country or Galicia allows a more critical reading from Spanish conservative sectors that, after years of a relative undecidedness assumed again an openly nationalist discourse. On the other hand, the peripheral nationalisms tend to profit from these processes to claim as much competences as possible, and there are even radical separatist sectors that take advantage to make a sectional discourse, which is also used by Spanish nationalists to wave the ghost of the disintegration of the State. This snowball effect opens a gap between the political debate and the ambitions and problems of society. Also here do the extremes tend to feed one another.

### *Opinion studies*

As above referred, about the revision of Catalonia statute, there was an obvious attempt of political exploitation by the centralizing Spanish nationalism and by the peripheral nationalism of Catalonia with well defined objectives to obtain future electoral benefits and debilitate their opponents. Nevertheless, society seemed not to correspond to this dynamics and, one year after the process (not yet concluded as a result of the interposed appeals from the PP in the Constitutional Court) there was no increment in the separatist aspirations of citizenship in Catalonia (except some occasional demonstrations from radical left sectors, such as the burning of the king and queen of Spain photos). Let us see some recent data shown by opinion studies.



In October 2007 the newspaper *El Periódico de Catalunya* published its Autumn barometer, according to which in an hypothetical referendum 43.9 % of the Catalans would vote against the independence of their region; 33.9 % would be in favor and 9.8 would vote blank. The remaining 12.5 % did not answer. As for the models of relationship of Catalonia with Spain, 37.1 % claimed they identified themselves with the autonomic system; 21 % with the federal system; 18.4 % chose independence and 10.3 % stated they were for a centralized Spain. The remaining 13.3 % didn't answer at all

The « Centre d'Estudis d'Opinió » of Catalan Generalitat also publishes a political barometer with a question about the model of relationship between the region and the Spanish State. In the two last moments of the study the answers were as follows:

<b>Catalonia should be:</b>	<b>October 2007</b>	<b>December 2007</b>
A region of Spain	4.7 %	5.1 %
A Spanish autonomic community	35 %	37.8 %
A federate sate in a federal Spain	34.2 %	33.8 %
An independent State	18.5 %	17.3 %
Do not know/ Do not answer	7.5 %	6 %

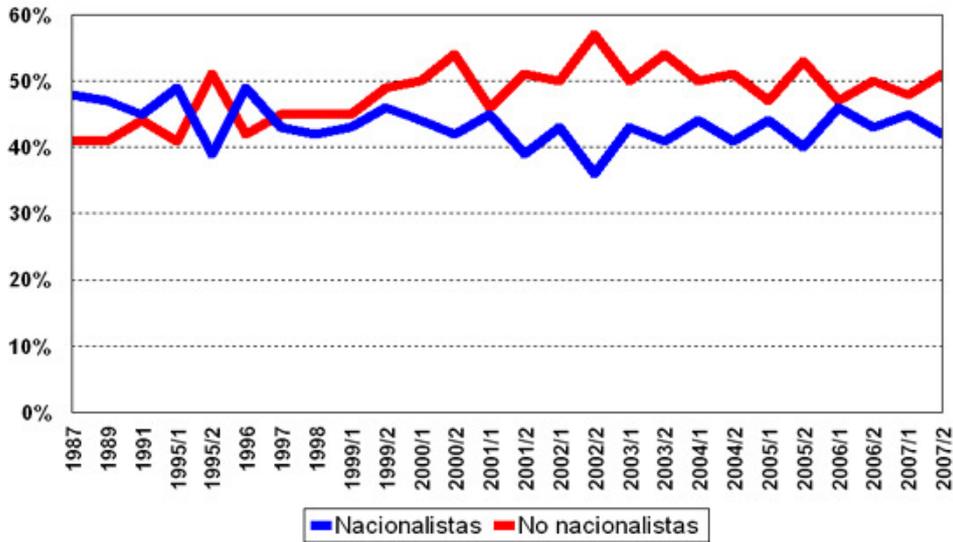
*Source:* Baròmetre d'Opinió Política. Centre d'Estudis d'Opinió, Generalitat de Catalunya.

It can be confirmed that the majority of inquired Catalans choose one of the three models compatible with remaining a Spanish State. In the question about a hypothetical independence there were 10 % more negative answers than positive.

Even in the Basque Country, the historical community in which the issues of independence and nationalism, goaded by a violent conflict which has persisted since the final period of General Franco's government, have occupied more political and media space and where the autonomic institutions enjoy more competencies, the existence of a general separatist aspiration ca not be considered.

For more than twenty years the University of the Basque Country has been promoting «Euskobarometro», a periodical study of public opinion that bends over a series of political problems. In this study of opinion three questions seem especially relevant for the problem we are approaching: one about the nationalism of the Basque people, another centered in the best form of organizing the State and, at last a question that leans over the separatist ambitions.

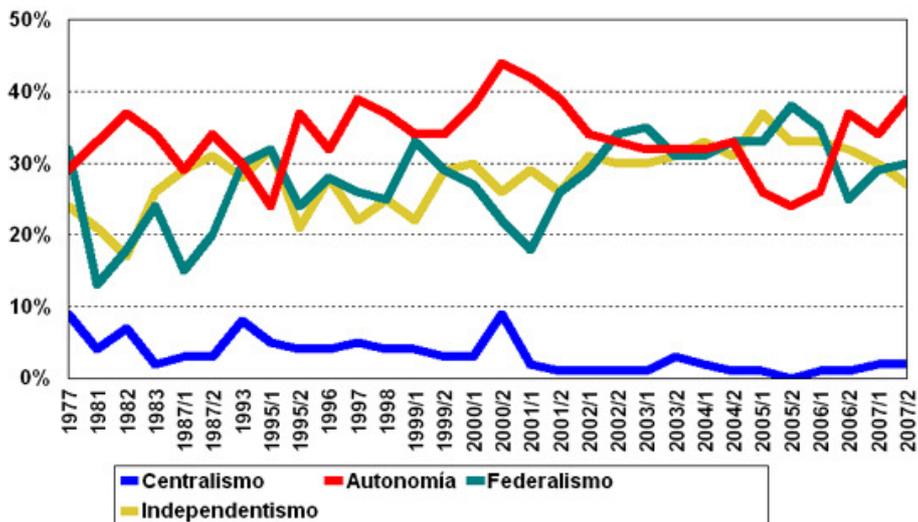
To the question about the Basque nationalist feeling, the answers were as follows:



Source: Euskobarometro, U.P.V.

As we can see in the graphic, although there is small difference between those who consider themselves nationalist and the non-nationalists, the larger number of the latter has been temporarily consistent.

To the several options placed about the territorial organization of the Spanish State, the obtained answers were as follows:

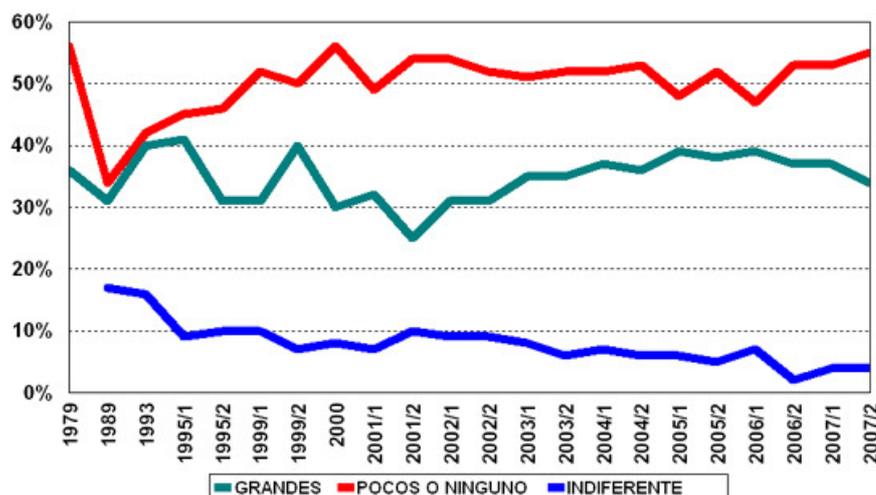


Source: Euskobarometro, U.P.V.

In what this question is concerned the answers have demonstrated that the aspiration to independence did not even surpass 40 % being presently quite far from its peak, registered in 2005. On the other hand the autonomic option has kept the first place since 2006, having attained 40 % at the end of 2007. With regard to the two possibilities with less media visibility, the centralism obtains residual results and federalism has registered numbers near

the two main options. It's worth mentioning that the federal and the autonomic alternatives comprise ways of non-centralized territorial organization of a State, being thus able to confront (together with the small % of centralists) an alternative Basque independence that, as is show by its own name, follows alternative way to the Spanish State.

Finally, according to this study, the evolution of the independence aspirations of the Basque people has been as follows:



Source: Euskobarometro, U.P.V.

We couldn't exclude the question we consider more relevant in this barometer, which definitely seems to exorcize the ghosts underlying the discourse of disaggregation of the Spanish State. Coincidental to the period in which this argument was more strongly discussed, the final phase of the present Spanish legislature, there has been a substantial rise of those who do not agree with the Basque independence. Their relative weight has surpassed 50 %, in a consistent way, since November 2006.

As a matter of fact, the common sense, the understanding of the political events in the legislature that is about to finish (2008) and the data we choose to present here (a small share of many other indicators of the State cohesion which we could have referred to) seem enough to dismantle the idea of a disaggregating Spain. It is evident that the Spanish State is too well grounded to be as it is even with the terrorist threatening over itself and the support demonstrations to partial independences, the media visibility of which proves the health of a democratic regime.

### **3.2. The Spanish nation between two myths.**

Now we need to clarify the connection between the two myths. The fact that we are not confronting a potential disaggregation process does not necessarily mean that Spain, as a political unit, is what has been agreed to call a nation-state with the increase of stability inherent to the concept. Nevertheless, Spanish nationalism (that is never assumed as nationalist, preferring a more general terminology aspiring to a supposed consensus and that has been in power for eight years, during Aznar governments) refuses to assume this reality.



What in fact seems to define better the reality of the Spanish nation is its classification as a multi-national State, with a nation or nationality clearly minor in the number of its inhabitants and hegemonic in the great majority of the regions that form it in the great majority, but not in its totality.

According to Spanish Constitution its 2<sup>nd</sup> article shows precisely this almost “bipolarity” identity situation.

«La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas»

When analyzing these words, we can draw some immediate conclusions: the existence of a Spanish nation is proclaimed, identified as a homeland to all the Spaniards and indivisible. Nevertheless, at the same time, the «nationalities» are granted the right of autonomy. A brief reflection will allow us to come to the conclusion that there is an attempt to subordinate the concept of «nationality» to the meaning of the concept of «nation», which is doubtful in itself, once the words are mostly used as synonyms. That is according to the constitutional text, certain nationalities would be contained inside the Spanish nation.

We think the first term is used in a more political sense (perhaps a material content of the State) and the second enjoys a more cultural connotation. In his work *Nacionalismo Español*, published in 2007, Xacobe Bastida Freixedo claims that the editing of the above referred 2<sup>nd</sup> article was one of the many profits from the negotiations which took place in the transition process. According to the author its early outline didn't contain any references to the «Spanish nation» but otherwise to the «unity of Spain». Nevertheless on demand of Alianza Popular, (apparently with the support of the military forces) heiress of «franquismo» and predecessor of PP, the final terminology chose the word «nation», that was accepted by the other political parties, due to de consensus spirit presiding to this historical moment.

The hypothetical Spanish disaggregation will thus have a theoretical background in case we take Spain as a nation-state politically and culturally uniform. Under this perspective we can consider the more underlined recent demonstrations of the peripheral nationalisms as a factor that may potentiate a possible separation of the so called political unity. However if we look into Spain as a multi-national reality, emphasizing the State and not the nation, we will understand that it is absolutely possible to conciliate the centrifugal aspirations of certain communities with the expected performance of the political system (as it has happened up to this moment). The studies of opinion that we have shown here demonstrate that the people are aware of the difference between their feelings of national belonging and their will of belonging to Spain as a State.

If certain political agents from Madrid stop using the national issue as a political weapon, they will take an important step to weaken the most radical peripheral nationalisms. As it was already stated, nationalisms feed to one another, once they have an idea of difference in their foundations, which, as a matter of fact, is rooted in «the other»'s exclusion.



### **3.3. Myth 2: Spanish aspirations and Iberian federation**

Beginning with the dismantling of what we decided to call Myth 1, the dismantling of Myth 2 does not seem so easy. As a matter of fact there is no place for Iberian aspirations in a democratic decentralized pluralistic Spain. This is not claimed only because we are aware that in an advanced democratic space as the present day Europe there is no place for ambitions of agglutinating States. We state this for all the above said: a State with the complex national characteristics of the Spanish State has no margin for attempts of rebuilding new territorial realities (a hypothetic Iberian federation, for example) that overflow its present borders.

Only the presupposition that Spain is a monolithic nation-state (even non-centralized) will allow us to accomplish the traditional geopolitical exercise, that has the purest realism as its theoretical frame, while a theory of International Relations, of imagining an Iberian union stimulated by the political Spanish will. Most curious yet in this exercise is the fact that it is almost always performed by the Portuguese and virtually never by the Spaniards. Not even Spanish political far right lobbies (with an insignificant number of voters), the homeland of the most radical Spanish nationalism, incentives any theoretical expansionist intention about Portugal. Their program lies otherwise in a strong ambition to return to Spanish centralism, considering the autonomies a focus of instability against the unity of the State.

After more than three centuries of continued national independency some Portuguese still have unjustified fears, while others make intellectual propositions of Iberian unions without any political or cultural consistency. There is only a common item between both positions: the non assimilation of the concept evolution of the political performer, the state and the misunderstanding of the new realities inherent to the process of European building where there is no longer space for assimilations by dynastic union, for conquering wars or federal Iberian republics.

### **Overcoming the problem: conclusion/answers**

1. Democratic Spain has made an exemplar transition from a late closed economy to a modern one with strong growing signs. The Spanish economy, rated as one of the best in the world, is completely integrated in the European space, having performed the proper structural adjustments that allowed the country, even in periods of crisis that affected its European partners, to maintain positive growing rates. To prove it we have its recent overtaking of Italy a member of G8, in GDP per capita, witnessed by Eurostat and the International Monetary Fund.
2. Spain is standing as an example to other countries, namely Portugal who see in its progress, powered by European integration, a final product that other States can not generate. Some comments from Portuguese that watch both sides of the border and are aware of the gap between both economies, show that it would be better to be on «the other side». This position is frequently reflected in studies of opinion stirred by some media with the objective of creating an emotional impact
3. The answer to false fears and problems can only be given through a rational line that withdraws the basic emotions created by nationalisms. When we refer to nationalisms we wish to include all possible manifestations in the Iberian Peninsula: peripheral nationalisms of regions of the Spanish state, the centralizing pro-Spain nationalism



and Portuguese nationalism with its periodic fears about a potential invasion by the neighbor country.

4. A rational approach will make us understand the role the European integration has played in the political, economic and social Portuguese and Spanish development. Thanks to EU it was possible to integrate both economies without the hurdle that would certainly be created by some Portuguese sectors if an attempt was made for an exclusively Iberian economic and monetary union. Whenever there is the perspective of a Spanish group purchasing a Portuguese corporation, these sectors make noise, which demonstrates that emotions speak louder and do not allow the conclusion that it is impossible to obtain the best of both worlds.
5. The Portuguese living standard benefited a lot from the single market, which should have allowed the acceptance of two very realities: there is a group of rules for the single market that does not sympathize with (or should not sympathize) imbecile nationalisms; and the Spanish economy, the only State with which we share a (long) land border is substantially stronger than the Portuguese one.

The abandonment of nationalistic leanings is a form of simplifying the two interrelated issues we have exposed. The political unities are not monolithic and a direct correlation between the objectivity of the concept of State must support and the subjectivity inherent to the concept of nation should be neither mislead nor forced upon. The understanding and assimilation of a new Iberian reality in its three aspects (domestic aspect in Portugal, domestic aspect in Spain and bilateral) will be a fundamental step so that citizenship and the political and economical agents can take from it the best profit, far from the great localisms that generated and still generate so many conflicts.

## **Bibliography**

Bérout, Sophie (2006), “Manipulations et mobilisations: l’Espagne du 11 au 14 mars 2004”. *Critique Internationale*, 31, 53-66.

Centre d’Estudis d’Opinió (2007), *Baròmetre d’opinió política de desembre*. Barcelona: Centre d’Estudis d’Opinió, Generalitat de Catalunya.

— (2007), *Baròmetre d’opinió política de octubre*. Barcelona: Centre d’Estudis d’Opinió, Generalitat de Catalunya.

Constitución de España, 1978.

El Periódico: “Los catalanes piden un referendo pero no quieren independencia”, *El Periódico*, 15 October 2007, at [http://www.elperiodico.com/default.asp?idpublicacio\\_PK=46&idioma=CAS&idnoticia\\_PK=450099&idseccio\\_PK=1008](http://www.elperiodico.com/default.asp?idpublicacio_PK=46&idioma=CAS&idnoticia_PK=450099&idseccio_PK=1008).

Freixedo, Xacobe Bastida, “La senda constitucional. La nación española y la Constitución”, in Taibo, Carlos (dir.) (2007) *Nacionalismo español*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 113-158.

Mendes, Francisco (2002), “Indicadores económicos de Portugal e Espanha”. *Janus* 2003. 19 Dec. 2007, [http://www.janusonline.pt/2003/2003\\_1\\_1\\_7.html](http://www.janusonline.pt/2003/2003_1_1_7.html).



Universidad del País Vasco (2007), *Euskobarómetro. Estudio periódico de la opinión pública vasca*. Bilbao: Departamento de Ciencia Política, Universidad del País Vasco.



## THE IBERIAN PENINSULA, TERRITORIAL HOMOGENEITY AND EUROPE'S PERIPHERY

Frederico Brotas de Carvalho <sup>1</sup>

### Abstract:

The Portuguese have a strong and established external certainty of their independence. This clarity of vision is obviously not present when looking inwards at understanding and conceptualising their own internal borders. Apart from that, an administrative, or even political, integration between Portugal and Spain would be clearly advantageous in terms of rationalisation of resources and immediate productivity on a global level. However, it would seriously harm the interests of the Portuguese, and is far from being debated in the Peninsula.

**Keywords:** Spain; Portugal; territory; borders.

### Resumen:

*Los portugueses tienen una fuerte y establecida certeza externa de su independencia. Esta claridad de visión obviamente no está presente cuando miran al interior, al comprender y conceptualizar sus propias fronteras internas. Aparte de esto, una integración administrativa, o incluso política, entre España y Portugal sería claramente ventajosa en términos de racionalización de recursos y productividad inmediata a nivel global. Sin embargo, dañaría seriamente los intereses de los portugueses, y está lejos de ser debatida en la península.*

**Palabras clave:** España; Portugal; territorio; fronteras.

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> Frederico Brotas de Carvalho is a Civil Engineer and former Professor at Instituto Superior Técnico, Lisboa.



## **Introduction**

When one asks any Portuguese if they have a clear notion their region's boundaries, the reaction is usually one of amazement. Ignorance on hydrographic basins and their inherent economic activities is commonly found amongst the people of this country.

If we ask a fellow citizen, with an average education, what is his or her notion of where our boundaries with Spain lie, we are sure to obtain a quick and clear answer.

Furthermore, he or she will show no signs of uncertainty regarding the exact location of the borders.

He or she will also not recall any border dispute with Spain in recent history. He or she will have likely heard of the Hydrographic Basins' Agreements, but will not relate them to any dispute. If he or she is minimally informed, he will know that the Douro Basin is overflowing into the Tagus' in Spanish territory. What most people are not aware of, nor have they a way of doing so, is that despite any regional or national planning, the only possible location where the Douro Basin can overflow into the Tagus', in Portugal, has already been built although is not operational, nor is it scheduled to be.

We will attempt to demonstrate that Portugal is a nation with a clear notion of its identity and independence in relation to others, but is almost dysfunctional in its affirmation and internal territorial identification.

## **1. The Artificiality of Portuguese Territory**

Contrary to the perception of the Roman Empire's 'great territory', and according to the extension of the hydrographic basins of the rivers Douro, Tagus and Guadiana, the development of the Iberian conquest and its various fronts, determined that the Portuguese territory developed transversally to these large hydrographic basins, their valleys and mountain ranges.

On the other hand, the Castilian pretension of dominating the whole Iberian pentagon has a very clear conceptual and territorial unity. Portugal is therefore a strange body that has appropriated itself of the Peninsula's Atlantic coast and which makes the economic development of a large part of the Spanish territory, unviable to a large extent by cutting the access to the Atlantic ports of these basins.

Portugal has organised itself internally into 19 districts, under a vision that derives from the notion of 'military region', where from the economic point of view, only the Algarve has an unquestionable identity.

Whereas the military see large rivers as boundaries or obstacles, economic history has shown instead that large rivers are elements of communication, they foster economic activity on both banks and cultural coalescence. Trás-os-Montes, Beira Alta, Beira Baixa, Beira Litoral, Douro, Ribatejo and Alentejo are expressions that are strongly linked to the marginalisation of their peoples in relation to their neighbours, regardless if they are Portuguese or Spanish.



If coastal regions, even those with estuaries, are isolated from main international routes that have always crossed nearby due to small circumstantial physical conditions, then one must admit that inland areas suffer from total isolation when pushed against an international border, made artificially 'impermeable', and whose main rivers have been neglected.

The main railroads that cross the Iberian Peninsula, activated almost one hundred years ago taking full advantage of the plain banks of the Tagus and Douro, have been practically abandoned.

Since Portugal has a territory profoundly marked by its deep valleys and accentuated orographic relief, the most natural ways of economic penetration, its rivers and main tributaries (in general naturally navigable for many tens of kilometres along the whole Portuguese coast) have seen their projects for navigability put aside and, with the exception of the Douro, have become unnavigable and obstructed.

The actual projects for future bridges currently being developed in Portugal and that will be located near the Atlantic coast are jeopardising any future plans for upriver navigation, due to the characteristics of their design.

The strongest example in history of riverside development in Portugal goes back to the Phoenicians.

## **2. Portugal and Isolation**

Until recently, Portugal perceived itself as an island between a vast Atlantic front of over six hundred kilometres and a border with Spain, where both kingdoms created an artificial desertification on either side, forming a natural buffer zone.

With a few exceptions, the population on both sides of the border lived completely, or almost completely, separated. Between them were two languages, Castilian and Portuguese, that had grown apart since the 14<sup>th</sup> century.

Due to several linguistic reasons, the lack of oral understanding between these two languages, even between neighbouring settlements, was relevant.

## **3. Independence or the Rationalisation of Integration**

The new reality of European integration has extinguished physical borders between the countries. Alongside to the removal of borders, Spain has become the second most important destination for Portuguese emigration, right after the United Kingdom.

The importance of Spanish companies in the banking sector, insurance, real estate and agriculture has gained tremendous relevance. There has also been a significant development in the logistics sector, namely ground logistics, in terms of their growth and organisational solutions.

The low-cost airline network, that extends rationally throughout the Iberian Peninsula and Balearic Isles, sees Portugal as an integral part of its logistics plan.



In the medium term, one can predict a much more expressive economic and financial integration of the two countries. A primary approach would suggest that as far as planning, transport networks, Atlantic coastal services, ports and rational management of the most important peninsular hydrographic basins are concerned, the integration of territorial administration would be a positive factor to the peoples of the Iberian Peninsula. This would be so, especially, to the inhabitants of depressed inland areas, in particular those near both sides of the border.

It seems clear to us that the Atlantic region, that encompasses the Tagus estuary in Lisbon and the Sado's in Setúbal, also including the extraordinarily important Port of Sines, is the natural interface to the World for the Central Region of Madrid. If confirmed, this projection would develop strategically and articulately the Spanish corridor that includes Trujillo, Mérida, Cáceres and Badajoz, an area which has been described historically as the most disadvantaged and with the least perspectives for development in Spain. This would be a real corridor for development at European level, even globally, that would place Central Spain and the Iberian Meseta as a crucial key to Spanish success and its international affirmation, a firm answer to aspirations to independence by Catalonia and the Basque Country.

The Spanish High-Speed Railway Network will be the most extensive and modern in Europe within the next few years, covering the whole of the Iberian Peninsula including the impressive backbone of Perpignan-Barcelona-Zaragoza-Madrid-Córdoba-Málaga, which will allow one to cross the Peninsula from north to south in a few hours, whilst simultaneously rationalising low-cost flights. Unaware of these plans, for the obvious reasons, a vast part of Portugal will be deprived of a modern railway network. Due to lack of vision, a large part of the Portuguese territory will soon be completely isolated from the European standard gauge, if its railway system does not articulate itself with the modernisation of the Spanish network.

Even as far as scientific and statistical records are concerned, it is painful to verify how information processed at various levels, may they be climatic, geological, amongst others, gets interrupted at the Portuguese border.

As we know, Portuguese meteorology systematically precedes Spain's by one day. The fact that the press in Spain and its media in general, purposefully exclude meteorological data on the Portuguese Atlantic rectangle results in a dramatic lack of information on their own weather predictions.

We know today that the majority of the Peninsula's economic flux is between the industrialised zones of the Mediterranean Coast and Cantabria to the Portuguese Coast. This could result in having the ability and critical mass needed to finally promote Portuguese ports, namely their potential as multi-mode and container terminals as an immediate alternative to the Mediterranean ports. In short, there would be both political and economic ability to finally implement the already old and legitimate idea of capturing the immense international maritime traffic that flows along the Portuguese coast and integrate it with aerial cargo transport (goods and agricultural produce) that crosses the southern Atlantic, namely from Brazil, Argentina and Chile.



#### 4. The Portuguese World and the Spanish World

The Iberian vision of political and administrative integration between Portugal and Spain is deeply limitative. Characterised by mysticism, territorial progression during the Catholic *reconquista* was concentrated on two fronts. Portugal's was the most successful and preceded Spain by two hundred years in the conquering of African lands. The advance of both fronts was never made independently and the support between them is clear. Whereas Spain suffers a setback of two and half centuries with the counteroffensive and rule of the Kingdom of Granada, Portugal does not hesitate to proceed with placing pressure and conquest of the North African Coast and also the Atlantic archipelagos (Madeira and Azores). With greater or lesser delays, the history of the control of the seas and of the 'new world' is well known, just as is the difference in approach to overseas policies and strategies for controlling the territory seized; on the one hand Spain's focus on exploitation of natural resources and territorial occupation, and on the other, Portugal's creation of logistical and commercial platforms and also military control of the nerve centres along the main maritime routes of the time, as were, for example, the Straits of Ormuz and Malaca.

The Portuguese-speaking world and the one commonly known as of 'Iberian expression' are two completely separate fields on the current globalised outlook. This is also reflected in the characteristics of the peoples in the former colonies.

Spain and Portugal, a large and medium-large European country, are witnessing the possibility of becoming large economies on a global scale due to the increase in economic cooperation with the new emerging powers of Latin America and Africa, namely through recent exploration of fossil fuels.

The relationship between Portugal and Brazil is especially paradigmatic as Portugal has kept its population fixed around 10 million in the last 30 years, whereas Brazil's, a country with which it shares deep cultural ties, has in the same period increased greatly from 80 million to 180 million. The Orthographic Agreement, which will come into force presently and with a much larger impact than in the past, indicates a very relevant straightening in linguistics between the two Atlantic countries, with cultural, scientific and editorial implications, amongst others.

Countries like Timor, in the far East, Angola, São Tomé e Príncipe in the Gulf of Guinea, and Cape Verde, show strong signs of 'umbilical' links to Portugal in the way in which they express their thought. The identity of these Portuguese-speaking countries is directly linked to the feeling of Portugal, as an independent nation.

Another reality that is rising is that of the number of Portuguese emigrants outside the European Union, with emotional links to Portugal. Around one million in Brazil, half a million in Venezuela, and many others in the USA, Canada and Australia are cohesively organised in communities whose essence is an Independent Portugal. The emotional intensity of this link is almost unheard of in Iberian Portugal.

Any of these communities, and this has been highlighted lately in the case of Venezuela, has specific relevance in the national economy of the host country, namely in its middle sectors.

Whereas integration in the European Union was naturally accepted by all of these Portuguese-speaking communities, an administrative or political union with Spain would be



foreign to the cultural identity of Lusophony<sup>2</sup>, especially in the case of Latin America due to Brazil's position as an emerging dominant power. Any integration of this kind would not be seen positively by these communities and this feeling would most probably be followed by a contrary reaction by the decision centres of world powers, which have appeared to support a strategic 'fracture' between the Kingdoms of Portugal and Spain for more than six centuries, and would today stand by the reasons for having done so.

## **5. Advantages of Autonomy**

Contrary to the advantages of territorial rationalisation in the Iberian Peninsula, Portugal is able to keep significant strategic scope of action by maintaining its independence, especially with regard to its strategic positioning and the territorial planning of its two most important urban communities.

In terms of geographical distribution of its urban communities, Portugal has focused on Lisbon and Oporto as developing centres, which scatter a western Atlantic region that is in no way threatened by any other Spanish urban centre.

The strategic and sustained planning of the Lisbon metropolitan area or that of the Greater Lisbon Community is incompatible with a rationalisation of the great transeuropean logistical and transport networks. A situation where two large Portuguese urban communities would be subject to a centralising territorial vision based in Madrid, or even on a Madrid-Lisbon axis, would also be incompatible. Portugal cannot have an optimised vision of its own development of the Port of Sines or of a cargo terminal in Beja, without undermining the pretensions for economies of scale of the whole network of airports and terminals that Madrid is currently building around itself. Aerial traffic from the southern Atlantic would have clear advantages on Portugal's Atlantic platforms.

In a centralised management of water resources from the hydrographic basins, Portugal would clearly lose ability to negotiate, namely on items such as the discussion of overflow from the river Douro to the Tagus and Ebro and also from the Tagus to the Guadiana.

Through the example of Galicia we learn that even the Portuguese language would stop being dominant in decision centres and that the promotion of Portuguese history would be sacrificed in favour of more pressing matters.

Madrid has been perceived negatively by some regions in its periphery, which have had difficulties in easily recovering parts of their autonomy.

The actual decision of establishing large networks across Spain came from the top and was focused primarily on Madrid, which in no way gave in to the alternatives put forward by the autonomous regions where priority was given to medium-technology and wider territorial coverage.

---

<sup>2</sup> From the Portuguese term *Lusofonia*, the Portuguese-speaking world.



## Conclusions

The Portuguese have a strong and established external certainty of their independence. This clarity of vision is obviously not present when looking inwards at understanding and conceptualising their own internal borders.

In fact, there is no question about the inflexibility of Portugal's border with Spain and much less about complete autonomy.

When it comes to conceptualising and identifying the limits of specific regions, a clear difficulty becomes apparent and answers are inconclusive.

An administrative, or even political, integration between Portugal and Spain would be clearly advantageous in terms of rationalisation of resources and immediate productivity on a global level. However, it would seriously harm the interests of the Portuguese, namely the majority of the population living in the two urban communities of Lisbon and Oporto, especially with regard to taking advantage of Portugal's unique natural resources which, in the event of proper vision and strategy, would permit it to project itself globally through excellence, without necessarily including Madrid's interests.

The map of continental Portugal is clearly a strange body and an unnatural geographical discontinuity of the Iberian Peninsula with which the Roman Empire did not have to deal with, but that all other subsequent world powers have chosen to maintain.

This administrative integration would cause a considerable disturbance in the Lusophony, which is increasingly less Portuguese, and in the countries of 'Iberian expression', which are increasingly less Spanish, although they all project their identities and their differences precisely on their former colonialist motherlands.

Iberian rationalisation between the territories of Spain and Portugal, namely of the border areas and the Atlantic coast, are far from only being debated in the Peninsula. For better or for worse, the countries must learn to 'divide', with all the implications that this entails.





## THE LISBON METROPOLITAN AREA TRANSPORT NETWORK AND ITS RELATION TO SPAIN AND EUROPE

Rui Rodrigues <sup>1</sup>

### Abstract:

In spite of a final good decision, the whole dossier regarding the new Alcochete airport was handled without an integrated vision or articulation with the remaining means of transport. There has been scarce strategy for the Railways, Maritime transport, and the Air sector. Portugal has a huge opportunity to have a perfect interlinking between the different means of transport. The missing link in the integrated Portuguese transport system is the future high-speed and semi-high speed railway network with European gauge.

**Keywords:** Spain; Portugal; transport networks.

### Resumen:

*A pesar de una decisión finalmente buena, la cuestión del nuevo aeropuerto de Alcochete se gestionó sin una visión integrada ni una articulación con los demás medios de transporte. Ha habido una carencia de estrategia para los ferrocarriles, transporte marítimo y sector aéreo. Portugal tiene una enorme oportunidad de tener una interconexión perfecta ente los distintos medios de transporte. El eslabón que falta en el sistema integrado de transporte portugués es la futura red de ferrocarriles de velocidad alta y semi-alta con ancho de vía europeo.*

**Palabras clave:** España; Portugal; redes de transporte.

Copyright © UNISCI, 2008.

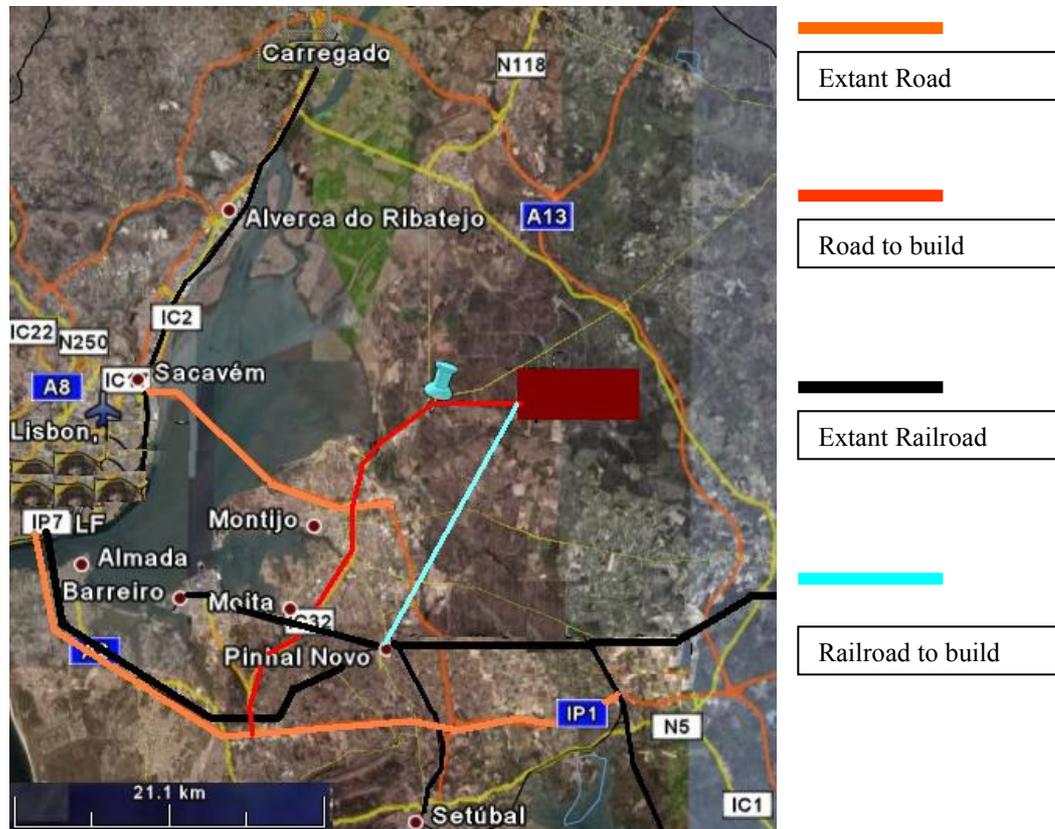
The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI. *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.*

---

<sup>1</sup> Rui Rodrigues is a consultant to the Associação Comercial do Porto, and a columnist for *O Público*.

## Introduction

The Portuguese Government defined in January, 10, 2008 the location of the new airport at Alcochete, some 37 km East of Lisbon.



The new airport must be adapted to the current rail network and its location suggest the adoption of new European gauge lines. This will implicate an integrated transport network in the Lisbon Metropolitan Area, that will link maritime, rail, aerial and road transport. All of these means of transport are associated. Hence, road transport comprises motorways and conventional roads, whereas railways are supported by conventional, suburban and high-speed networks. Each of these is organised into nodes, which in the case of railways correspond to stations, in maritime transport to ports and in aerial networks to airports. Nodes can be considered as points where it is possible to change between networks and the nodes must be interlinked. The Lisbon Metropolitan Area transport system must fully promote the coordination between its networks and their associated means of transport.

## 1. Defining the best model

### 3.4- A AML E A INTEGRAÇÃO TERRITORIAL



A AML encontra-se no vértice de dois grandes eixos: o Eixo Atlântico Norte/Sul (Valença-Sines, com prolongamento a Faro) e o Eixo Oeste/Leste (Lisboa-Évora, com prolongamento a Badajoz e Madrid).

O cruzamento destes dois eixos dá-se na zona Pinhal Novo - Poceirão (fora de Lisboa, mas ainda dentro da AML), que se apresenta, assim, como o verdadeiro centro de gravidade logístico do país.

A zona Pinhal Novo - Poceirão reúne, portanto, condições para se constituir como o verdadeiro distribuidor de tráfegos do país, nas várias direcções: Norte, Sul, Lisboa ou Évora (Espanha), o que está em linha com a intenção de instalar uma grande plataforma logística no Poceirão.

Para uma boa integração territorial do país, será desejável que as deslocações Norte-Sul não atravessem Lisboa e se façam antes pelo leste do Tejo, entrando e saindo de Lisboa apenas o que for absolutamente necessário para as actividades nessa zona.

The laying down of high-speed and semi-high speed lines can only be carried out by specialised companies, since there is a need for exhaustive studies regarding soil resistance, environmental impact and relief assessment. We will analyse the concept of transport bearing in mind only the start and termination points. In Portugal as late as 2004, at the Luso-Spanish Summit, in Figueira da Foz, a model, similar to a horizontal 'Pi', was put forward for a European gauge high-speed network.<sup>2</sup>

Let us analyse the new network without the constraint of a pre-defined airport. As mentioned earlier, the new mixed (passengers and cargo) European gauge track must interlink all of the main nodes of all of the current transport networks linked to the Spanish and European networks. Spain will build mixed European gauge lines that will connect with Portugal at 4 border points: Vigo, Salamanca, Badajoz and Huelva, where Badajoz's will be high-speed and the remainder semi-high speed. Portugal needs only to extend these same lines to its ports and the rest of its territory.

Let us start with the international and transversal lines as they are the priority.

- Aveiro-Salamanca - Rail *highway* to the E.U., will be used mostly for cargo, in semi-high speed with a max. speed of 220-240 Km/h. It will connect all of Portugal's regions to the E.U., to Madrid and to the North and South of Spain. For this condition to take place, there needs to be a strategic connection to Medina del Campo, near Valladolid. Principal nodes are Aveiro, Viseu, Guarda and Salamanca.

The Aveiro-Salamanca section will originate in a seaport and will allow for cities such as Oporto, Aveiro, Coimbra and Leiria to be within 3 hours or less of Madrid.

If this transversal line is built south of Aveiro, Oporto would then be within more than 3 hours of Madrid.

<sup>2</sup> Would a model such as the horizontal 'T' serve these objectives? We think it would not, as it only takes into account the transport of passengers and excludes cargo.

- Lisbon-Badajoz – A new hope for the Alentejo and for Tourism in Lisbon. It will be mixed, but mainly used for passenger transport at high-speed (max. speed 350 Km/h), for passengers and cargo (120 Km/h) which will connect the ports of Lisbon, Setúbal and Sines. Building a mixed line between Lisbon and Badajoz will avoid having two separate lines as demanded by the horizontal ‘T’ plan. A third bridge crossing the Tagus in Lisbon will be required, but only for trains, linking Lisbon and Pinhal Novo.

A third bridge over the Tagus in Lisbon is inevitable as there is no track space between the Central Station and the North of Lisbon. Lisbon needs to be connected to the important rail node at Pinhal Novo so that the third bridge would serve both high-speed and suburban trains of European gauge. Only this would allow a high-speed train to link Lisbon and Madrid in less than 2 hours and 45 minutes.

The Lisbon-Madrid connection should serve around 4 million passengers in its first year (source: Min. Fomento Espanha). This value corresponds to the sum of all traffic.

The Lisbon-Madrid and Badajoz-Madrid lines should justify the use of 10 non-stop trains with a max. speed of 350 Km/h and of 6 regional high-speed trains with a max. speed of 250 Km/h between the intermediate points. Most of these would connect Badajoz-Mérida-Cáceres-Plasencia-Talavera de la Reina-Madrid and the remaining would link Extremadura-Évora-Tagus South Bank-Lisbon. The company exploiting this infrastructure should be co-owned between Portugal and Spain (resembling the case of the high-speed connection between Paris and Brussels).

There will later be direct links between Lisbon and Zaragoza, Barcelona, Valencia, Murcia and Alicante, without a stopover in Madrid, via Toledo, which will be close to the 3 links between Madrid and the cities of Seville, Valencia and Lisbon.

## 2. Why a Third Bridge is needed in Lisbon

Firstly, this is due to the fact that “25 de Abril” Bridge is close to saturation. Its capacity is 12 trains per hour per direction, and its current use is nearing 9 trains per hour at peak times. If Fertagus<sup>3</sup> owned more trains, saturation would have already taken place. This means that, if the issue of the railway is not addressed, crossing the River Tagus via the “25 de Abril” bridge will become a serious limiting factor.



<sup>3</sup> Company that currently operates this service. (translator’s note)



By building a third bridge, we would be solving several problems at once, such as the links to the North, the Algarve, the Alentejo, Spain and the establishment of a new suburban rail line to the south bank.

When connecting both banks of the Tagus, the link between Lisbon and Pinhal Novo can be made through 3 corridors: one through Barreiro, another siding the “Vasco da Gama” Bridge, and a more central option. All of these should be studied so as to establish which is best.

Third Tagus Crossing – Main data:

Difference between current and future distances: 23.5 to 28.5 Km

Distance between banks of the Tagus on all 3 corridors: 5.5 to 7 Km

Distance between Chelas and Pinhal Novo: 20 to 25 Km

Journey time would be reduced by 30 minutes between these two points.

It is likely that, when analysing the corridor near Montijo, one may reach the conclusion that here the costs would be considerably lower. The River Tagus is not deep near the Vasco da Gama bridge. This fact would allow for the construction of a tunnel and, if this corridor were to follow the A12 motorway (that connects the Vasco da Gama Bridge to Setúbal) and from there headed towards Pinhal Novo, the costs would also be lower as there is available track space, which does not happen in the Barreiro-Pinhal Novo link.

Even if only two tracks are built, the capacity of the third crossing will be enough for the long-term. The two tracks would obviously have European gauge, which will require further measures to be taken, since the suburban network has a different gauge. The tunnel would have three great advantages: less visual impact, it would not cause any constraint to the seaport and would allow for trains to run regardless of weather conditions. If this option were selected, further study would be required on how the Barreiro and Moita region should link up to this third crossing of the Tagus, on the Montijo corridor.

Another advantage that this option offers is the creation of a new link between Lisbon and the airbase at Montijo. Charter flights and those from Madeira and the Azores (except for connecting flights) could be diverted to this airbase. This option has already been studied by the National Airports Authority (ANA) in 1994.

When the Northern Line changes gauge, the long-haul trains coming from the North via the new Lisbon-Oporto link will approach via Alhandra, which will save 10 minutes on journey time, when compared with the south bank option. However, in an early stage, the approach will be via the third Tagus crossing.

It would be easier for cargo transport from the ports of Sines and Setúbal to avoid the capital, using the Pinhal Novo-Alhandra line on the east bank of the Tagus, and go directly to the terminal at Bobadela (3 Km north of Lisbon) and onto the Northern Line. This solution would require a new bridge near Alhandra, since there are already 4 tracks to Lisbon south of this point, hence avoiding the quadrupling between Alverca and Vila Franca de Xira (this



quadrupling would cost hundreds of millions of euros, a value much higher than that of a new bridge).

The Pinhal Novo-Lisbon crossing should be used exclusively for passengers, so as to allow for suspended-decks of 25 by 1000 metres, which will create a lot less difficulties and inferior costs in its construction. If it were to be a mixed line, the suspended-decks would have to be less than 18 by 1000 metres.

### **3. North-South Axis – Atlantic Route will be built in a secondary stage**

The *Atlantic route* should be coordinated between seaports and the existing conventional network, crossing it along several points near Braga, Pedras Rubras-Leixões, Oporto, Gaia, Aveiro, Pampilhosa where it connects to the Beira Alta-Coimbra-Leiria-Entroncamento line so that, in the future, it can link to the Beira Baixa line and from there to Pinhal Novo, which will serve as the point where several lines will intersect. From here it will proceed to Sines and then onto the Algarve and Huelva.

This European gauge route, which will connect North and South, should be used both for passengers and cargo as it is the only line able to connect the Lisbon Region, Oporto and the Centre to Medina del Campo. It is worth noting that the plan laid-out coincides with the cargo terminals in Leixões, Pampilhosa, Entroncamento and Bobadela. This will avoid doubling the investment, something that is unfortunately occurring with other stations.

The Lisbon-Oporto-Vigo route must pass by Pinhal Novo, as there is no track space North of the capital. It should follow the left (east) bank of the Tagus along the A13 motorway, as it is a plain area and with low urban development. It would continue via the important node at Entroncamento, through Caranguejeira (node between the A1 and A8 motorways and the linking of the new Lisbon-Oporto line, the Northern Line and the West Line), connecting to the Northern Line. The future Leiria station should be near the road node between the A1, A8 motorways and the IC2 and the rail node West Lisbon-North Lisbon and high-speed.

As mentioned above, it would then connect to the Pampilhosa node, continuing via Aveiro, and sharing the station with the Northern and Aveiro-Salamanca lines. It would go on to Gaia and Oporto-Campanhã, where stations will also be shared, connecting with the Pedras Rubras airport, seaport of Leixões and Vigo.

The approach to Lisbon of the fast trains, coming from the North, would be made in the following way: during the time when the Northern Line and the new line have different gauges, the European gauge trains can come in and out of Lisbon through the future third Tagus bridge, sharing it with the high-speed Lisbon-Madrid connection. Once both have the same gauge, the route between Chelas-Olarias (future Central station), Gare do Oriente-Alhandra (as there are 4 tracks south of this point), Left Bank (where a bridge would be built) should be used as it is more direct and would save 10 minutes when compared to the previous one.



#### **4. Modernisation of the Main Ports. Betting on Intermodal Terminals**

Once the whole national network is finished and with European gauge, cargo transport from the South and North of Portugal will run to and from Europe through the Aveiro-Salamanca line, via Irun or Canfranc, hence becoming the most important axis, a real ‘rail highway’ connected to the E.U..

Leixões is a good port, but increasing its capacity would prove difficult, both in terms of its area, of the depth of the sea around the harbour and of its faulty accesses. Aveiro also has limitations as far as the depth of the water around the harbour. Lisbon Harbour has always experienced good conditions, but has been suffering strongly from pressure from the real estate sector and is increasingly more limited due to difficulties in road and rail accesses. Setúbal is a multipurpose port and is the one that presents the greatest potential for growth, as long as the depth of its bar is increased from -12m to -15m HZ (Hydrographical Zero – linked to the lowest tide recorded within a specific period). Sines is a deepwater port and is increasingly used for cargo transfer or for transferring transshipment containers.

#### **5. Figueira da Foz Agreements and their Consequences**

The setting of priorities by incoming Governments is dependent on the agreements made with Spain in November 2003. Besides, one should bear in mind that these agreements (established at the Luso-Spanish Summit, in Figueira da Foz) must be implemented, otherwise Portugal could lose its international credibility. In practice, these agreements have set investment in railways as a priority and have defined the deadlines for doing so.

During the same Summit, the following 4 international European gauge links were established: Oporto-Vigo in 2009, Lisbon-Madrid in 2010, Aveiro-Salamanca in 2015 and Faro-Huelva in 2018. However, for this network to be possible, the costs of its construction will have to be controlled by defining the best routes, delaying the building of the new airport or reviewing any unnecessary works and reducing expenses in the transport sector.

#### **6. If no Measures are Taken**

This would be the worst situation for Portugal as it would become dependent on dry ports near its border and the road transport of containers in lorries would be more visible between these dry ports and our commercial centres. A dry port is an intermodal road and rail cargo terminal, located in inland regions with a direct link to a maritime port. Instead of letting foreign companies take hold of this business, Portugal could take advantage of it by prolonging the transversal lines between Salamanca and Aveiro and between Badajoz and the South Bank of the Tagus (near Lisbon).

#### **7. Focusing on Priority Investments**

We have mentioned that transversal rail lines were a priority. We shall now justify this statement.



At the moment, with the existing network, any electric-powered passenger and cargo train with Iberian gauge may go from Braga to Faro or from the ports of Sines and Setúbal to the North of the country without any constraints.

A new European gauge line would only make sense if it is built entirely, from start to finish. If this line were only built between Lisbon and Oporto, trains from the existing Iberian gauge network, coming from Braga, Setúbal or the Algarve, would not be able to use it. If a new section were built between Oporto and Aveiro, the Iberian gauge trains from Lisbon and the South would also be unable to use it.

One can hence conclude that changing the gauge of the North-South axis only makes sense if it is built wholly and not in stages; otherwise gauge related incompatibilities will remain a problem. Besides, a line through the city of Oporto would be another serious problem as there is not enough track space; this could only be solved by changing the gauge of the Minho line and by building a new bridge near the existing S. João Bridge when the new Lisbon-Oporto line were completed. This would avoid creating a new channel through the Greater Oporto region, otherwise costs would be immense.

A phased construction would be possible in transversal lines, as they would not interfere with the North-South axis.<sup>4</sup>

Through these priority investments, by 2012-2015 Portugal would have railways that would be initial stages that would lead to the final objective whereby Portugal becomes an integral part of the future European gauge cargo network. The north-south axis would be built in a secondary stage.

- The Lisbon-Badajoz connection, due in 2010, will require the building of the third Tagus crossing, as well as the future Lisbon Central Station. Once the high-speed European gauge Lisbon-Badajoz line for cargo and passengers is finished, one could, at an early stage, double the line between Sines-Ermidas-Poçoirão. One of the tracks should remain with Iberian gauge so as to preserve the link between the port of Sines and the existing network and the other, with European gauge, would connect to the Lisbon-Badajoz line.
- The new Aveiro-Mangualde section would constitute the first phase of the future Aveiro-Salamanca line for passengers and cargo, with a top speed of 220-240 Km/h and, by altering the gauge in the Beira Alta line, between Mangualde and Vilar Formoso, which would allow for the connection between the North and Centre regions to the E.U., Madrid and the rest of Spain.
- The Oporto-Vigo line, for cargo and passengers, due in 2009 should first be built with Iberian gauge, but with tracks prepared for dual-gauge, so as to allow a future conversion to European gauge at a later stage. It should start in Oporto, northbound, connecting Campanhã to the airport at Pedras Rubras, through the Leixões branch, proceeding then to Braga-Barcelos and finally Vigo.

---

<sup>4</sup> Even with financial constraints, it would be possible to prolong the mixed Badajoz-Pinhal Novo line and, from there, connect to the port of Setúbal and to Sines via Poçoirão or Vendas Novas. This section could be shared with the future Algarve line. In the North, a new section between Aveiro and Magualde could be built and, from there on the gauge could be changed up to the Spanish border. This option would solve most of the problem related to cargo transport.



- Aveiro-Gaia should be the first section of the new Lisbon-Oporto line to be built and would be shared with the Oporto-Salamanca line, for cargo and passengers. Its objective would be to avoid that long-haul trains be limited, in terms of speed, due to the layout of the track and of the high suburban traffic on it. It should be built for as high a speed as possible and, at an early stage, with Iberian gauge with tracks prepared for dual-gauge so that conversion to European gauge would be possible at a later phase.

## **8. How to Finance the Projects**

The involvement of the private sector has been suggested on public-private partnership scheme. However, this suggestion would prove almost impossible to be carried out, since the direct costs and the high investment needed for the construction of a high-speed or semi-high speed railway, would hardly yield a profit.

Contrary to this, if only the concession is taken into account, all high-speed railways in Europe are profitable, except for the Eurostar due to its high toll costs when crossing the English Channel. This means that the private sector could be interested in the concession to operate in this network, but not to finance its infrastructures, which account for the largest part of the total investment. This investment would have to be assured by the State and taking full advantage of possible E.U. funds.

## **9. How the State will Finance this Infrastructure**

Given the current financial constraints, any Government will have to select the most important projects for the country and where the most E.U. funds are available and, at the same time, it will have to reduce costs in the transport sector, which are becoming increasingly hard for the State to keep up to.

Some options would be to:

- Reduce mobility costs in Lisbon
- Abandon the idea for new investments in the Lisbon Underground
- Delay the construction of high-speed Lisbon-Oporto line
- Delay the construction of the new Lisbon airport

Transport in Lisbon account for a yearly loss of 300 million euros. If this value would decrease or even cease to exist, the money saved could be invested in new projects.

Increase mobility in cities has usually been based on the following aspects:

- Restrictions on car use
- Correct urban planning
- Encouragement of Public Transport



In general, cities which have attained greater mobility for their citizens have structured their public transport system around a network of heavy conventional trains, coordinating it with their Underground or Tram services, the latter being a more agile surface train, able to reach certain areas of the city where conventional trains cannot operate.

Regardless of all the investment made, it is verifiable that circulation in Lisbon is increasingly difficult, movements within the city have increased substantially and the public transport deficit has reached values impossible to maintain. On the other hand, average occupancy for each car is 1.2 passengers.

To invert this cycle a commitment to public transport is needed, furthered by restrictions on car use in the city, fostering of unsynchronised work and study schedules and the making sure that more people are living in the city centre.

On December 17<sup>th</sup> 2004, plans were announced for the expansion of the Lisbon Underground. Several specific project were put forward, which are part of the extension of several lines and of the current network until 2010. The allocated cost for this plan is more and 1,400 million euros. However, bearing in mind that in Lisbon, the average cost for this type of construction is 65 million euros per kilometre, the predicted costs will surely increase sharply. The values under consideration are so high that the projects by the Lisbon Underground will certainly have to be reviewed.

One of the new structures announced was the '7 Colinas' line, stretching for 8.5 Km and with 16 new stations. This new line was suggested without any prior geological or topographical study of the terrain through which it will be built. Due to the enormous difficulties that this project will pose, we believe it should be dropped. It is surprising to see that those responsible for such as project (predicted to cost more than 1000 million euros, according to the cost per kilometre ratio) are now worried about the costs of the new Tagus crossing.

With regard to the Lisbon Underground, demand has not kept up to the increased circulation caused by the extension of the network. Annual traffic corresponds to around 140 million passengers. The underground is the means of transport considered by the city's inhabitants to have the best image.<sup>5</sup>

All future projects should be halted in an attempt to finish all those currently taking place. The most important of these is the extension of the Red Line, as it will shorten distances considerably, a solution badly needed at the moment.

Besides, it would be far more prudent to first build the third Tagus crossing and the future Lisbon Central Station to then articulate it with the new Underground and Tram lines. Sadly, the current plan is for taking these steps in the reverse order.

Whichever Government, for political, economic and management reasons, will take far more dividends, for itself and the country, if a new European gauge network is built rather than a new airport. The latter would not create anything new, except for the substitution of Portela, whereas the future European gauge network will allow for the direct connection for cargo and passengers to the E.U., which the current network does not allow. At an early stage,

---

<sup>5</sup> In 2002, Lisbon Underground had 173 million euros worth of losses and turnover from ticket sales currently account to only 28% of operational costs. The debt accumulated over several years is nearing 2,500 million euros.



for this to happen, only the transversal lines need to be built, leaving the north-south axis for later. The use of European gauge on the North-South axis will only be completely effective if applied from Vigo to Faro. Otherwise, there will be incompatibility problems between gauges.

Apart from this, the Alfa Pendular<sup>6</sup>, as from the end of 2005 links Lisbon and Oporto in less than 2h30m, with stopovers in Aveiro and Coimbra. This is becoming competitive with regard to air transport, since planes land at Pedras Rubras, 11 Km from the city of Oporto. In a new high-speed line, if a train has two stopovers, it will only save 30 minutes of journey time when compared to the Alfa Pendular. It is obvious that Portugal is not at this time in a position to spend 5000 million euros to save 30 minutes in the new Lisbon-Oporto line.<sup>7</sup>

## Conclusion

Up to this date, (January 2008) no one has explained how the new airport will be financed. All of the information available is vague and does not refer to private investment. The financing of all the accesses to it has also not been explained. The latter will account for thousands of millions of euros.

The building of a new airport would entail spending, at least, around 5,000 million euros (taking as points of comparison the new airports in Oslo and Athens). This is a huge concentration of investment, which would only receive 11% of its funding from the E.U. and would have to be made very quickly, since, should it take place, would have to be done at once, without interruptions of phasing. On the other hand, the new rail network can be built in stages and with much higher E.U. funding.

Another question that remains unanswered has to do with the privatisation model for ANA-Aerportos. Should one advance with the building of such a new infrastructure without defining this question? Portela Airport is profitable and its profits currently fund other national airports which operate at a loss. Should the Government keep for itself only the airports that will prove to be a liability for the National Budget, hence increasing the Deficit?

Democratic governance forbids that a handful of people should decide the future of investments which will have consequences for the whole of the 21<sup>st</sup> century without explaining carefully the options taken and involving the civil society. The Portuguese government has made public all relevant studies through the Internet so that no doubts would remain on the decisions taken. If these really are the best for the country, all will agree to them and accept them.

As has been described in this paper, in spite of a final good decision, the whole dossier regarding the new Alcochete airport was handled without an integrated vision or articulation with the remaining means of transport.

---

<sup>6</sup> Fast train, currently operating on the Northern Line (translator's note)

<sup>7</sup> The future high-speed network will not only reduce air traffic at Portela airport, but more importantly, it will reduce its growth rate, allowing for the slowing down of its saturation. Delaying the construction of the new airport and of the Lisbon-Oporto high-speed line for the aforementioned reasons, would in itself represent saving 10,000 million euros, the use of which will allow the development of an infrastructures model suitable for Portugal.

There has been scarce strategy for the Railways, Maritime transport, and the Air sector. The delays in arriving at a decision for positioning the new airport at Alcochete brought national decision-making to a standstill and forced the country backwards several years.

Of the four means of transport, Railway, Maritime, Aerial and Road, the first two are the ones lagging further behind and, due to high oil prices, should be the ones receiving the most funding, since external costs in euros per 1000 Km are several times lower than those of road transport. Globalisation would not be possible without maritime transport and the activities related to this sector. Investing in it will always be a good option given the conditions of the Portuguese coast and its Exclusive Economic Zone.



Portugal has a huge opportunity to have a perfect interlinking between the different means of transport, so as to combine their advantages, hence reducing costs and energy consumption, etc, yet, they should work as pieces of a jigsaw, linking with each other gracefully, without any breakpoint.

Improving the interconnectivity of the different networks would be a way to allow for a more direct link between Portugal's production centres and the great consumer centres of Europe, which could create the conditions to induce investment and the creation of new jobs.

We can conclude that the missing link in the integrated Portuguese transport system is the future high-speed and semi-high speed railway network with European gauge.

- The new mixed track network should connect to the main nodes of the conventional network
- When the Northern Line changes in gauge in 2020, it will probably only be used for cargo and regional trains, whereas the new line will be directed at passengers only
- If the West Line is modernised, the project should meet the following objectives: allow for a more direct link to Lisbon and a connection to the Northern Line, near Leiria, to the new high-speed track between Lisbon and Oporto. The layout of the West Line could be changed near Malveira, so that there would be a direct link to Lisbon, passing



by Loures, the MARL<sup>8</sup> and terminating, if possible, in Bobadela near the cargo terminal. Passenger trains could follow the remaining itinerary of the Northern line, via Gare do Oriente and Chelas-Olaias, which will be terminal of several lines.

---

<sup>8</sup> Large wholesale market on the outskirts of Lisbon (translator's note)





## LA RELIGIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

**Santiago Petschen**<sup>1</sup>

*UNISCI, Universidad Complutense de Madrid*

### **Resumen:**

La exposición reflexiva que vamos a hacer acerca de la situación de la religión en la Unión Europea va a tener tres partes. La primera de ellas se va a referir al no reconocimiento explícito de las raíces cristianas de Europa. La segunda a los principios que la Unión Europea acaba de establecer en el Tratado de Lisboa para relacionarse con las religiones. La tercera a la forma cómo la Unión Europea se pone de facto en contacto con las diversas comunidades religiosas y cómo dialoga con ellas.

**Palabras clave:** religión; cristianismo; Unión Europea.

**Title in English:** “Religion in the European Union”

### **Abstract:**

*Our reflexive presentation on the situation of religion in the European Union is divided into three parts. First, we explain the lack of an explicit recognition of Europe’s Christian roots. Secondly, we analyze the principles for relations with religions that the EU has included in the Lisbon Treaty. Third, we will cover how the EU de facto contacts the religious communities and dialogues with them.*

**Keywords:** religion; Christianity; 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> Santiago Petschen Verdaguer es Catedrático de Fuerzas Religiosas en la Sociedad Internacional en la Universidad Complutense de Madrid, e Investigador Senior de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son las fuerzas religiosas y la prevención de conflictos, los Concordatos de la Santa Sede y la Constitución Europea.

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



## **Introducción**

La exposición reflexiva que vamos a hacer acerca de la situación de la religión en la Unión Europea va a tener tres partes. La primera de ellas se va a referir al no reconocimiento explícito de las raíces cristianas de Europa. La segunda a los principios que la Unión Europea acaba de establecer en el Tratado de Lisboa para relacionarse con las religiones. La tercera a la forma cómo la Unión Europea se pone de facto en contacto con las diversas comunidades religiosas y cómo dialoga con ellas.

### **1. El no reconocimiento explícito de las raíces cristianas de Europa.**

Esta es la primera cuestión acerca de la que queremos tratar. Cuando se elaboraba el Tratado constitucional de la Unión Europea que con su fracaso dejó paso al Tratado de Lisboa, hubo una fuerte corriente que propugnaba incluir en el Preámbulo del Tratado una afirmación acerca de las raíces cristianas de Europa. Se trata de una afirmación de la que históricamente nadie duda pero que con respecto a la conveniencia o no conveniencia de incluirlo en un Tratado constitucional (aunque sólo fuera en el Preámbulo), hubo claras discrepancias. El Preámbulo del Tratado de la Unión Europea evoca “la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa”. Fácil hubiera sido añadir una referencia al cristianismo que no es más que una concreción histórica más detallada sobre lo afirmado. No se trataba, sin embargo, de eso. La referencia a las “raíces cristianas” hubiera arrastrado consigo un elemento político-religioso que para una parte de los Estados miembros de la Unión Europea resultaba poco convincente. Y en el forcejeo que se ocasionó con aquellos Estados caracterizados por el fuerte peso del catolicismo, resultaron ganadores. La mayoría de los Estados opuestos a que no se incluyera la expresión citada no eran precisamente laicos. Eran Estados con una concepción político-religiosa de carácter estatalista. Y siendo varios de ellos explícitamente confesionales no quisieron traspasar la fórmula que les resulta adecuada en su Estado a un ámbito supranacional, al ámbito europeo. Dicha tendencia unida a las corrientes laicas dieron la victoria al no. Una victoria que, para el que escribe este artículo, resulta correcta. Correcta sobre todo si la evaluamos junto con los párrafos dedicados a los valores, todos ellos de sólida base cristiana (preámbulo y artículos 2 y 3 del tratado de la Unión Europea, versión consolidada, tras la reforma de Lisboa de 13 de diciembre de 2007), y con el contenido del artículo 15 ter del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (el I- 52 del Tratado constitucional) que realiza un reconocimiento y prescribe un diálogo con las regiones de carácter muy positivo.

Los Estados miembros de la Unión Europea se posicionaron de la siguiente forma:

Optaron por el sí a la inclusión en el Tratado de la expresión “raíces cristianas”:

- países con relaciones estrechas con la religión: Malta y Eslovaquia (aunque no confesionales).



- países con relaciones de cooperación con la religión: Alemania, Austria, España, Italia, Portugal, Polonia, República Checa, Lituania, Hungría, Luxemburgo.
- países separacionistas: Países Bajos, Irlanda.

Optaron por el no a la inclusión de la expresión “raíces cristianas” en el Tratado:

- países con relaciones estrechas con la religión: Reino Unido, Dinamarca, Finlandia y Grecia (todos ellos confesionales).
- países con relaciones de cooperación con la religión: Bélgica, Chipre, Eslovenia, Estonia, Letonia.
- países separacionistas: Francia.<sup>2</sup>

Resulta interesante hacer ahora aquí la siguiente reflexión: optan tanto por el sí como por el no países de relaciones estrechas, países cooperacionistas y países separacionistas. ¿Qué quiere decir ello? Ello quiere decir que esta cuestión no es de una cuestión meramente religiosa sino política religiosa y que es el factor político el que se muestra prevalente. Demos un paso más hacia la concreción.

Los países que optaron por el sí fueron: Alemania, Italia, Países Bajos, Irlanda, España, Portugal, Austria, Polonia, Hungría, Lituania, Eslovaquia y Malta.<sup>3</sup> Se trata de doce países (todos ellos católicos o con fuerte peso del catolicismo), de los cuales en sólo dos se dan relaciones estrechas entre la religión y la política. Es el caso de Malta y Eslovaquia aunque no sean estados constitucionalmente confesionales. Malta tiene varios acuerdos con la Santa Sede en los que se tratan de forma exhaustiva todas las cuestiones referentes a las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Eslovaquia cuenta también con varios acuerdos con la Santa Sede y se espera que concluya alguno más. Uno de ellos es notablemente singular. Está referido a la objeción de conciencia. En numerosas cuestiones de la vida pública, el Estado reconoce el derecho de los fieles a utilizar la objeción de conciencia. Derecho que se entiende según el criterio de la Iglesia Católica.

Los demás países tienen, en las relaciones entre la Iglesia y el Estado, relaciones de cooperación y han concluido acuerdos con la Santa Sede. Son: Alemania, Austria, Italia, España, Portugal, Polonia, Hungría y Lituania. Las relaciones que suscitan dichos acuerdos son notablemente completas. En dichos sistemas de relación destacan los de Alemania porque sobre la base del Concordato de 1933 se han concluido acuerdos entre la Santa Sede y los *landern*. Particular interés tienen los realizados con Polonia y Lituania. Son muy completos y se esgrime en ellos una motivación identitaria íntimamente vinculada al catolicismo.

<sup>2</sup> Leesar, Henrik. “El Debate constitucional en la Unión Europea. Las Comunidades religiosas como factor social en la Unión Europea”, Ponencia inédita. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Santander. (2004).

<sup>3</sup> Castro Jover, Adoración (ed). (1979): *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*, Universidad del País Vasco. Euskal Herriko Unibertsitatea. Bilbao.



España optó por el sí porque en los momentos en que se trataba esta cuestión en la Convención estaba en el poder en Madrid el partido popular. Si el cambio de gobierno de España se hubiera producido antes, el gobierno del partido socialista hubiera optado por el no.

En la lista de los que se inclinaron por la opción del sí para que la expresión “raíces cristianas” apareciera en el Preámbulo de la Constitución, hay dos países caracterizados por tener estricta separación de la Iglesia y el Estado. Son los Países Bajos e Irlanda. El caso de Irlanda es significativo. La realidad de tratarse de un país sociológicamente católico, no ocultan las razones político-nacionales para haber optado por el marco jurídico separacionista. Junto a Irlanda hay que poner con los separacionistas a los Países Bajos, de tradición calvinista. Tradición que tiene un notable influjo incluso en nuestros días. A la hora de haber optado por manifestar su opinión para que en el Preámbulo del Tratado constitucional se hiciera mención a las “raíces cristianas” de Europa, el separacionismo jurídico de los dos países, Irlanda y Países Bajos, cedió ante el peso de la tradición sociológica y los dos optaron por el sí.

Entre los que optaron por negar que la expresión “raíces cristianas” apareciera en el Preámbulo, nos encontramos una lista de países confesionales como Reino Unido, Dinamarca, Finlandia y Grecia. A continuación están un grupo de países caracterizados por la cooperación como Bélgica, Estonia, Letonia, Eslovenia y Chipre. En el tercer grupo, el de los separacionistas, se añade un país, el más radical de todos, tanto jurídica como sociológicamente a pesar de la excepción que ha hecho siempre y sigue haciendo con Alsacia y Lorena. En estas regiones se produce todo un contraste de relación Iglesia-Estado de carácter confesional (que en los ámbitos católicos de Europa pertenecen al pasado), en el marco de un país que considera el hecho de ser laico como uno de los rasgos más típicos de su identidad nacional.

## **2. Principios de la Unión Europea para relacionarse con las religiones.**

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, tras la reforma de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, en su artículo 15 ter, recogido a la letra del artículo I – 52 del tratado constitucional muestra una actitud por parte de la Unión Europea referente a la religión verdaderamente ejemplar. Dice así el texto:

“1-. La Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido de los estados miembros, en virtud del derecho interno, a las iglesias y a las asociaciones o comunidades religiosas.

2-. La Unión respetará asimismo el estatuto reconocido, en virtud del derecho interno, a las organizaciones filosóficas y no confesionales.

3 -. Reconociendo su identidad y su aportación específica, la Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones”.

La redacción del artículo no es sólo efecto de las reuniones que tuvieron lugar en el marco de la Convención sino que es el resultado de mucho más tiempo de trabajo y experiencia. Hagamos algún acopio de datos acerca de la evolución producida con el paso de los años. En primer lugar hay que decir que los tratados que fundaron las instituciones europeas no incluyen ninguna mención a las Iglesias y a las comunidades religiosas. El cambio, sin embargo, se produjo en el tratado de Ámsterdam. En la Declaración nº 11



anexada al Tratado se dice así: “La Unión Europea respeta y no prejuzga el estatuto del que se benefician, en virtud del derecho nacional, las Iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros. La Unión Europea respeta igualmente el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales”.

Llegar al contenido de dicha declaración no fue fácil. Hubo propuestas más ambiciosas por parte de los partidarios de que la cuestión apareciera en el articulado mismo del Tratado. Los estados que hicieron propuestas de este tipo fueron Alemania, Austria e Italia. Los textos concretos fueron los siguientes:

En el artículo F del Tratado de la Unión Europea: “La Unión Europea reconoce el lugar específico de las Iglesias y de las otras comunidades religiosas en los Estados miembros así como en el patrimonio cultural común de los pueblos europeos”.

Y en el artículo 236 del tratado CE: “La Comunidad Europea respeta el régimen jurídico propio de las iglesias y de las otras comunidades religiosas en los Estados miembros y la especificidad de sus estructuras internas”.

Un experto en esta cuestión, Thomas Jansen, de la Comisión Europea y que participó en los Coloquios organizados al efecto, el primero de ellos en San Sebastián (Universidad del País Vasco, 25 y 26 de septiembre de 1998)<sup>4</sup> y el segundo en Milán (Univrsità Católica del Sacro Cuore, 28-29 de mayo de 1999), ofreciendo un punto de vista de gran interés en lo que a la actitud de la Comisión se refiere, hace notar que en los textos no se hiciera ninguna referencia al papel activo de las Iglesias como “factor de integración en el seno de la Unión” que es lo que se dice de los partidos políticos en el art. 138 del Tratado de Maastricht.

La propuesta no triunfó en la Conferencia intergubernamental. La razón impulsora para incluirlo fue el que las Iglesias alemanas que tiene en su país una situación privilegiada, temían que la comunitarización de las políticas europeas, terminaran por perjudicarles. Tenían en cuenta de esa forma a algo que afectaba al principio de subsidiariedad. El texto de la Declaración nº 11 lo dice bien claro: “estatuto del que se benefician” Algo de lo que sacan partido y a lo que no están dispuestas a renunciar.

Las razones para rechazarlo fueron diversas. Pero la más importante no cabe duda que fue el deseo de los gobiernos inclinados a favor de la laicidad. No querían que se reconociera a las Iglesias un lugar en el espacio público.

Una vez eliminada la posibilidad de que a las Iglesias y a las comunidades religiosas se les dedicara un artículo, resultó sorprendente que los jefes de estado y de gobierno aprobaran el texto de la declaración a la que antes nos referimos. Con ello, los partidarios de esta iniciativa consideraron exitoso el resultado aunque el texto se limitase a la cuestión del estatuto legal evitando toda mención al papel de las Iglesias y de las comunidades religiosas.

Con lo establecido en la Declaración del Tratado de Ámsterdam, ya tenemos los dos primeros párrafos del art I – 52 del Tratado constitucional. El cambio importante es el hecho de pasarlo de una declaración situada en el anexo al articulado. Ello es totalmente explicable porque de lo que se trataba era de instituir una Constitución y en una Constitución, la

---

<sup>4</sup> Chizzonitti, Antonio G., (2002): *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazione non confessionali nell'Unione Europea*. Fondazione Cariplo. Milano.



existencia de un artículo así es totalmente coherente. Se mantiene, obviamente, la igualdad entre organizaciones confesionales y no confesionales.

A lo de Ámsterdam se añade el párrafo 3 del artículo. No se recoge la expresión “la identidad de los Estados miembros” ni tampoco “la identidad de sus culturas” ni a que son un “elemento del patrimonio cultural común” que se incluían en las formulaciones de las propuestas realizadas. En el párrafo 3 lo que se reconoce es la identidad de las propias confesiones y no confesiones. Identidad que pesa por sí misma y no en razón de los Estados miembros o en razón de sus culturas. Se trata de una identidad en función de la confesión o convicción misma. Es algo más propio de una Constitución en la que, junto a los Estados, se tiene en cuenta a la sociedad formada por los ciudadanos. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a pesar de haber rechazado la categoría de constitucional, mantiene el texto que en su día la Convención propusiera. Se reconoce también su “aportación específica” lo cual carga positivamente la valoración que se hace de las confesiones (o no confesiones). La parte final del párrafo 3 se refiere al diálogo. Se lo describe con una característica de mucho contenido: “abierto, transparente y regular”. No se puede encontrar nada mejor. Es una descripción no ideológica sino pragmática. Es el fruto de lo que la Comisión ha ido haciendo relacionándose con tales comunidades desde hace ya unos cuantos años. Pero es también una descripción que no debe ser exclusiva para las convicciones sino propia de toda la sociedad de ciudadanos europeos a los que las autoridades deben acercarse para tener con ellos un fecundo diálogo.

Comentemos un poco los tres epítetos utilizados pues no tienen desperdicio:

- abierto: en cuanto a las personas que puedan tomar parte en él; en cuanto a las materias a discutir; en cuanto a los observadores de dicho diálogo; en cuanto a la difusión de los contenidos tratados y de los resultados obtenidos.
- transparente: se opone a opaco y a poco claro; añade un matiz al significado de abierto: se excluyen las alambicamientos, las complicaciones, las marginaciones, las preferencias furtivas, las sutilezas engañosas.
- regular: se opone a esporádico, a circunstancial y, en cierto sentido también a informal.

Como se ve, se trata de unas características que llevan a hacer el diálogo bien sincero y honesto.

### **3. La relación y el diálogo de la Unión Europea con las diversas comunidades religiosas.**

La relación y el diálogo de la Unión Europea con las comunidades religiosas se fue generando principalmente en la Comisión y en ella sigue tras haberse perfeccionado. La Comisión de la Unión Europea tiene costumbre de realizar un amplio e intenso diálogo con numerosos representantes de los intereses económicos, sociales y culturales...etc. Es un diálogo que se



realiza a través de las diversas direcciones generales. En Bruselas vienen a existir algo así como un millar de oficinas que representan los más variados intereses sectoriales y geográficos. No cabe duda que un conjunto tan plural de representaciones ofrece a la Comisión una inapreciable fuente de conocimiento y de relación. Puede decirse que, debido a ello, la Comisión tiene una conexión con la sociedad europea muy valiosa. Si no fuera por toda esa gama de oficinas no podría tenerlo. La Comisión carece de una red directa con los distintos niveles y lugares de la sociedad europea. La relación que puede tener con ella le viene filtrada por los Estados. Para la Comisión, la conexión directa en exclusividad con los Estados puede ser bastante empobrecedora. Es necesario completarla. ¿Cómo la completa? Por medio de ese millar de oficinas que, sean del tipo que sean, la Comisión valora. Ninguna clase de esas oficinas queda excluida. Y en un marco tan plural es donde tienen cabida las representaciones de las Comunidades religiosas. Debido a la actitud general de la Comisión hacia las oficinas, ningún tipo de ellas puede quedar marginado. Todos los valores, todas las perspectivas, son tenidas en cuenta. Y ahí es donde entran las perspectivas y valores religiosos o que están en relación con la religión.

Un aspecto hay que destacar aquí, en relación a lo que vamos diciendo. Las oficinas de las religiones no pueden tratar con las direcciones generales concretas. Las direcciones generales tienen como objetivo cuestiones del mundo material. En cambio, las cuestiones que entran en nuestro tema se refieren al mundo del espíritu. Los dirigentes de la Comisión de la Unión Europea tuvieron que crear el instrumento adecuado para la relación con las representaciones, secretariados u oficinas de enlace ante la sede de las instituciones europeas. Ese instrumento se llamó en un principio Célula de Prospectiva (*Forward Studies Unit*). De esa manera se pudo iniciar la relación y el diálogo.

En dicho diálogo, lo primero que debemos constatar es la ausencia de base jurídica. No había nada prescrito al respecto. A petición de las Iglesias y de las Comunidades religiosas, los presidentes de la Comisión, Delors y Santer, optaron por mantener relaciones informales aunque regulares. Entre los candidatos al diálogo podemos destacar cuatro tipos:

- oficinas de las religiones cristianas oficiales en tono mayor (las grandes Iglesias católicas, protestantes y ortodoxas).
- oficinas de las asociaciones cristianas de menor peso como las de las órdenes religiosas católicas. Aquí deben estar también presentes las oficinas de algunas religiones menos extendidas consideradas en algunos lugares sectas.
- oficinas de otras confesiones religiosas: judía, musulmana, budista...etc.

De interés puede resultar ofrecer una lista de las más destacables:

- Oficinas católicas. La más importante es la Comisión de los Episcopados de la Unión Europea (COMECE) que representa a todas las Conferencias Episcopales (católicas, obviamente), existentes en Europa. Además está la Oficina Católica de Información e Iniciativa (OCIFE) dirigida por los jesuitas y otra que representa a la Asociación “Espaces-Spiritualités, cultures et société en Europe” de los dominicos. Otras órdenes e institutos religiosos tienen también sus propias oficinas.



- Oficinas protestantes. Existe una que representa a todos los protestantes cuyo nombre es: “Comisión Iglesia y Sociedad de la Conferencia de las Iglesias Europeas” “Consejo Cuáquero para los Asuntos Europeos”.
- Oficinas ortodoxas: La Oficina que las engloba a todas es la “Oficina de la Iglesia Ortodoxa ante la Unión Europea” existiendo alguna otra como la que representa ante la Unión, a la Iglesia Ortodoxa Griega.
- Oficinas judías: Existe el “Comité Permanente de los Grandes Rabinos Europeos” y la “Conferencia Europea de Rabinos”.
- Oficinas islámicas: La más importante, aunque no represente a todos los musulmanes europeos es el “Consejo Musulmán de cooperación en Europa”.
- Oficinas budistas: Existe una oficina que representa a todo el budismo europeo y que se llama “Unión Budista Europea”.

Si entramos a tratar la cuestión de fondo de la relación entre la Comisión y las representaciones religiosas, deberemos decir lo siguiente. La Comisión considera a dichas representaciones actores de la sociedad civil y factores que indica cómo es la dimensión ética del proceso de unificación europea. A la Comisión le interesa “ el sentido, la orientación espiritual y la dimensión ética de las políticas desarrolladas en este contexto”.<sup>5</sup> Es decir, conocer un tipo muy concreto de valores. Por lo que se refiere al mundo actual, los valores específicos a destacar, pueden ser, según afirma Jansen, el fenómeno del cambio de siglo y de milenio, el hundimiento del régimen comunista, la vuelta a la democracia de los pueblos de Europa central oriental, la intensificación y ampliación del proceso de integración, la incertidumbre de la “globalización” y de la “sociedad del conocimiento”.

Desde el punto de vista de las comunidades religiosas, hay que decir que hacen volver el factor religioso a la escena política en condiciones postseculares.

El éxito de dicho diálogo es una coincidencia de intereses. Los intereses de la Comisión y los intereses de las Iglesias. ¿Cuáles son los aspectos prácticos que aparecen aquí? El primero que destaca es que las confesiones religiosas son unos dialogantes atípicos. Al no poder tratar con las direcciones generales, la relación tenía que establecerse con el presidente de la Comisión. Es el presidente el que lleva el diálogo en el nivel más alto al que pueda tenderse. Jansen lo dice: “los contactos, el diálogo y la cooperación con los representantes en las relaciones de trabajo se desarrollan bajo su autoridad, su conducta y su vigilancia”.<sup>6</sup>

El presidente encarga el trabajo a la que, hasta ahora, ha sido conocida con el nombre de Célula de Prospectiva. Están destinados a tratar con ella las comunidades de fe y convicción que comprende los grupos humanistas no religiosos preocupados por las cuestiones éticas. Lo hacen a través de las oficinas que tienen montadas en Bruselas los grupos religiosos y humanistas.

---

<sup>5</sup> Jansen, Thomas., « Dialogue entre la Commission Européenne, les Eglises et les communautés religieuses », en Castro, Javier, Adoración (ed), *op cit.*, p. 82.

<sup>6</sup> Jansen, Thomas. “ La Commission européenne en dialogue avec les Églises et les communautés religieuses : l’action de la Cellule de Prospective ». Chizzonitti, Antonio G. *op cit.*, p. 5.



La labor de la Célula de Prospectiva consiste en:

- preparar la participación del presidente de la Comisión en los encuentros con las personalidades religiosas y humanistas.
- aconsejar al presidente y a la Comisión sobre todas las cuestiones concernientes a dichas relaciones.
- informar a las oficinas que tienen abiertas en Bruselas las comunidades de fe y convicción. Hay sesiones varias veces al año. Entre ellas destacan dos sesiones de mayor importancia en las que participan representantes de la Comisión, del Parlamento Europeo o de alguna otra institución.
- impulsar lo que aportan estas comunidades de fe y de convicción en cuanto a su papel en la sociedad europea. Como escribe Thomas Jansen, “su aportación común a la unidad, a la pacificación y a la reconciliación de Europa”.<sup>7</sup> En el marco del diálogo entre la Célula de Prospectiva y los representantes de las oficinas se produjo la iniciativa “un alma para Europa”.

En el año 2001 se produjo una reestructuración de la mencionada célula que pasó a denominarse “Grupo de Consejeros Políticos del Presidente (GOPA). El diálogo con las Iglesias y con las organizaciones no confesionales se estructuró diseñando una asociación con seis miembros destacados (que luego fue ampliada), constituyéndose así el foro de debate entre dichos grupos y las instituciones europeas. Esta asociación tiene el nombre de “Un alma para Europa” y es el interlocutor de la Unión con el GOPA. Las asociaciones admitidas al diálogo con el GOPA son las que antes mencionamos.

Un sujeto especialmente relevante del diálogo Iglesias-Unión Europea es la Iglesia Católica. Su relación con las instituciones europeas es hecha, por una parte, desde el interior del GOPA y por otra, desde fuera dado que la Santa Sede goza de personalidad jurídica internacional y tiene organizada su carrera diplomática en la práctica totalidad de dicha sociedad.

Los fines perseguidos a obtener en el diálogo, desde el GOPA, según los autores que han tratado de estas cuestiones son los siguientes:

- profundizar en la integración europea con mayor dimensión social y transnacional.
- aportar a las acciones de la Unión una mayor riqueza ética, espiritual y cultural.
- fomentar la mayor y mejor realización de políticas sociales y culturales.
- desarrollar el pluralismo, la tolerancia y la solidaridad.<sup>8</sup>

Para conseguir estos objetivos, las Iglesias, las comunidades religiosas y las organizaciones no confesionales operan como grupos de presión.

---

<sup>7</sup> Jansen, T. *op cit.*, p. 6.

<sup>8</sup> Ventura, M. *La laicità dell'Unione Europea*. Torino, 2001. pp. 199-200.



La Comisión convoca a los representantes de dichas oficinas varias veces al año y les informan sobre sus objetivos, directrices y proyectos. No hay proyecto importante en la Comisión que antes de empezar a ser desarrollado no sea puesto en conocimiento de las Iglesias y de las organizaciones no confesionales y sean oídos sus pareceres. Esta manera de proceder refleja los rasgos identitarios de Europa: pluralismo, tolerancia, solidaridad y diálogo. Se trata de un verdadero modelo para los demás. Al no haber graves tensiones entre partes, no se busca a la religión como pretexto para la lucha. No se pretende más que un influjo racional. Frente al problema de Israel/Palestina se pretende una imparcialidad y un equilibrio que a veces se logra y a veces, no.

La Comisión de la Unión Europea ha sabido ver en la acción de las religiones o de las demás convicciones una gran fuente de riqueza espiritual, ética y pragmática de múltiples aspectos y considerables dimensiones. Un gobierno (aunque desgraciadamente en tono menor), de la Unión Europea no puede prescindir de tales valores y de todas las manifestaciones prácticas surgidas desde las bases sociales. Pongamos algunos ejemplos:

1-. La iniciativa “Un alma para Europa”. Esta iniciativa recogió una idea lanzada por Jacques Delors en 1992 cuando era presidente de la Comisión Europea. En 1994 comenzó a aplicarse bajo la dirección de un comité que examinaba los proyectos propuestos bajo criterios definidos conjuntamente con los representantes de la Comisión. El presidente de dicho comité pertenecía a la Federación Humanista y el Secretariado era llevado por la Conferencia de las Iglesias Europeas (CEC). Más adelante, en diciembre de 2002, se constituyó como asociación internacional sin objetivo lucrativo que regula el derecho belga. Integraron esta asociación la COMECE, la CEC, la Representación del Patriarca Ecuménico, la Representación de la Conferencia de los Rabinos Europeos, el Consejo Musulmán de Cooperación en Europea y la Federación Humanista Europea.

Las actividades de la asociación son subvencionadas por la Comisión en el marco presupuestario A-3024 que está abierto a todos los sectores de la sociedad civil. El objeto de la asociación es promover el diálogo interreligioso a la luz del proceso de integración europea.

2 -. La COMECE decidió después de iniciarse el proceso de Barcelona en 1995, crear un grupo de reflexión sobre el islam en Europa. Dicho grupo está formado por islamólogos, juristas y sociólogos. Los aspectos que se afrontan con dicha reflexión son estos tres:

- los problemas jurídicos, políticos y sociales surgidos a propósito de la integración de los musulmanes en la sociedad europea.
- la aportación a los diferentes departamentos de la Comisión de una contribución al diálogo mediterráneo en los campos de la cultura y de la religión.
- la organización de sesiones de estudio para debatir cuestiones específicas sobre la integración de los musulmanes en la sociedad europea por parte de los diputados del Parlamento Europeo y de los funcionarios de la Comisión.

3 – Actividades del Consejo Cuáquero para Asuntos Europeos. Es éste un Consejo fundado en 1979 para promover los valores de la Sociedad Religiosa de Hermanos (Cuáqueros) en el contexto europeo. Se trata de unos valores considerados propios por los cuáqueros que consideran tener una visión propia en asuntos de paz, justicia y moral. Desde su perspectiva quieren impulsar primero a Europea y desde Europa a las demás áreas de la sociedad internacional, a seguir sus objetivos. La visión propia de Europa que tienen es que



Europa quiere superar sinceramente su imperialismo del pasado y se esfuerza en llegar a ser una sociedad pacífica, compasiva, abierta y justa. Europa aparece midiendo el éxito de los conflictos resueltos pacíficamente y no por medio de guerras y de venganza. Europa se preocupa por el medio ambiente viendo a nuestro pequeño planeta como un ecosistema, un hogar para todos. Europa piensa que sus gobiernos deben estar al servicio de sus comunidades. Europa reconoce la inalienable dignidad de cada persona y desea ser hospitalaria con todos aquellos que buscan en ella su refugio. Europa reconoce el principio de subsidiariedad dando sustancia y forma a la democracia.

Desde una perspectiva como la expuesta, los cuáqueros han desarrollado algunas actividades concretas de gran interés en la Unión Europea. Por ejemplo, han realizado esfuerzos para conseguir que las condiciones de las mujeres en las cárceles sean mejoradas; buscan responder al fenómeno del terrorismo con respuestas basadas en testimonios cuáqueros a favor de la paz y de la igualdad; apoya a los activistas que luchan por la paz entre Israel y Palestina y aspira a que llegue el fin de la ocupación.

La riqueza de tales planteamientos y de tales acciones es muy clara. La Unión Europea no puede relegar a la marginación unos fenómenos surgidos de lo más profundo de la sociedad. Por ello se encontró la fórmula adecuada. Que las autoridades europeas tengan con las confesiones y convicciones un diálogo “abierto, transparente y regular”.

En los momentos en que se están realizando importantes intentos para construir una Alianza de las Civilizaciones occidental e islámica, bien fundamentada, la Unión Europea ha descubierto un sistema de presencia de las religiones y convicciones que, por sus características, puede resultar ejemplar.





## LA EVOLUCIÓN DE LAS MISIONES CIVILES DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

**Xira Ruiz**<sup>1</sup>

*UNISCI, Universidad Complutense de Madrid*

### **Resumen:**

La Unión Europea ha desplegado trece misiones civiles desde el año 2003 a través de su Política Europea de Seguridad y Defensa. El análisis de las misiones en Bosnia y Herzegovina, en Macedonia, en Aceh, República Democrática del Congo, Iraq y Kosovo, entre otras, demuestra el interés de la Unión en el área de la seguridad internacional. El artículo hace un recorrido por las diferentes misiones civiles de la PESD analizando los objetivos y la complejidad de las mismas.

**Palabras clave:** Unión Europea, PESD, misiones civiles.

**Title in English:** “*Evolution of the European Security and Defence Policy Civilian Missions*”

### **Abstract:**

*The European Union has deployed thirteen civilian missions since 2003 through its European Security and Defence Policy. The analysis of the missions in Bosnia and Herzegovina, in Macedonia, in Aceh, Democratic Republic of the Congo, Iraq and Kosovo, among others, proves the Union's interest in the international security area. The paper goes through different ESDP civilian missions analysing their aims and their complexity.*

**Keywords:** *European Union, ESDP, civilian missions.*

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> Xira Ruiz Campillo es Doctora en Ciencias Políticas e Investigadora Senior de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid.

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



## Introducción

Puede decirse que dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) existen tres tipos de misiones: civiles, militares y civil-militares.<sup>2</sup> A su vez, las misiones civiles<sup>3</sup> pueden clasificarse en tres tipos: **1) asistencia en el sector de la seguridad**, como las misiones de construcción de capacidades en el sector de la seguridad, que comprenden actividades de formación, asesoramiento y apoyo técnico y logístico; **2) asistencia en el sector de la administración judicial y civil**, o las misiones de Estado de derecho, donde también puede incluirse la formación, asesoramiento y apoyo técnico y logístico; y **3) misiones de observación y supervisión**, en el que la actuación de la Unión se limita a observar y a certificar que se cumplen ciertos estándares o acuerdos contraídos.

A finales de 2007 la UE había desplegado hasta 19 misiones PESD, de las que cinco eran militares, una era civil-militar y trece eran civiles<sup>4</sup>. De estas trece misiones civiles, unas han despertado en la literatura más interés que otras por diversos motivos. Por ejemplo, las misiones en los Territorios Palestinos apenas han recibido interés entre los analistas, como tampoco lo ha hecho la misión EUPAT en Macedonia que realmente es una operación de planificación para el cierre de la misión. Aquí se analiza la evolución de las misiones civiles más importantes hasta finales de 2007, como son las desplegadas en Bosnia y Herzegovina, Macedonia, República Democrática del Congo, Iraq y Aceh.

Las misiones que más han proliferado hasta el momento han sido las misiones de policía<sup>5</sup>. Éstas son, además, las que mayor desarrollo han experimentado, porque han podido aplicar las lecciones aprendidas de una a otra misión. De estas misiones, tres, están ya terminadas, EUPOL KINSHASA en República Democrática del Congo (RDC), EUPOL PROXIMA y EUPAT, ambas en Macedonia. La misión que más interés ha suscitado y que está considerada como la primera misión civil PESD de la Unión Europea es la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia, una de las más largas y ejemplo del compromiso de la Unión en los Balcanes.

A pesar de la variedad en el tipo de misiones, existen características comunes a todas ellas en la preparación y el desarrollo de la misión. Podría decirse que “el sello de la UE” está presente en todas ellas. Como señala González Alonso, el estudio conjunto de estas operaciones desvela, por un lado, de forma inmejorable la filosofía global que inspira el proyecto de la política europea de seguridad y defensa; y por otro lado, permite contrastar la consistencia de este nuevo dispositivo europeo.<sup>6</sup> Por ejemplo, en cada una de las misiones se pueden observar claramente los principios y valores de la Unión Europea. Así, en todas ellas

<sup>2</sup> Empleamos el término civil-militares y no el de cívico-militares para no confundir las misiones civil-militares, en las que participan personal civil y militar, con las relaciones cívico-militares, que son las relaciones que mantiene una misión militar con la población civil en la zona en que se despliega.

<sup>3</sup> En el artículo se consideran misiones civiles todas aquellas financiadas con fondos comunitarios a través de sus distintas líneas presupuestarias, independientemente de que el personal de la misión sea militar o civil. Se consideran misiones militares, aquellas financiadas a través del presupuesto ATHENA, con independencia, igualmente, de que su personal militar realice tareas con o sin uso de la fuerza.

<sup>4</sup> Misiones militares: CONCORDIA, ARTEMIS, EUFOR ALTHEA, EUFOR RD CONGO, EUFOR TCHAD. Misiones civil-militares: apoyo a AMIS II.

<sup>5</sup> Las distintas misiones civiles de la PESD se despliegan con personal expertos en diversas categorías, como son la policía, el Estado de derecho, la administración civil, la protección civil, la supervisión, etc. Se puede encontrar más información sobre estas categorías en el artículo de la autora “La Unión Europea y las misiones PESD”, en *UNISCI Discussion Papers*, nº 11 (2006).

<sup>6</sup> González Alonso, Luis Norberto: “De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 7 nº 15 (mayo-agosto 2003), p. 654.



se persigue desde el primer momento el fomento del respeto a los derechos humanos, al Estado de derecho y a los principios de buen gobierno. Disponer de un personal bien entrenado, profesional, con unos principios morales y éticos sólidos, será algo que pueda distinguir las misiones de la Unión Europea de las misiones de otras organizaciones cuya actuación no ha sido todo lo profesional que se esperaba.<sup>7</sup> No obstante, hay que señalar que si bien no han ocurrido graves incidentes sobre el terreno, sí que ha habido casos en los que algún experto ha resultado problemático. Sin embargo, los Estados son renuentes a que otros Estados puedan expedientar a sus nacionales, por lo que lo más habitual en estos casos ha sido esperar a que terminara el contrato de ese experto y no volver a contar con él.<sup>8</sup>

Algo común a todas las misiones es que la precondition para que se pueda lanzar una misión civil de la PESD es que exista una invitación formal del Estado anfitrión, que haya una autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o que haya cualquier otro tipo de autorización siempre conforme a la Carta de las Naciones Unidas o a la ley internacional.<sup>9</sup> Esto es importante por dos motivos principalmente: por un lado, la Unión Europea se asegura que su misión no sea vista como una injerencia en asuntos internos de un país al existir una invitación; y por otro lado, existe un compromiso por parte de ese país para que la misión se lleve a cabo en las condiciones en que se acuerda. De este modo, en los casos en los que como en la misión EUJUST THEMIS, en el que las autoridades no colaboraban con la misión en las primeras semanas de su despliegue, se puede llamar a los más altos representantes del Estado para hacerles recordar en qué condiciones se envió la misión europea.<sup>10</sup> Además de la invitación formal se firman otros documentos relacionados con el estatus del personal de la misión en el Estado en que se despliega. Esto evita problemas como los que se han tenido con la misión EUBAM Rafah en Palestina, desplegada sin que se firmaran algunos documentos y acuerdos relevantes para la misión, haciendo que la misión estuviera en una posición difícil en cuanto al protocolo de seguridad e impactando negativamente en la misión.<sup>11</sup> Por otro lado, es importante señalar la filosofía de este tipo de misiones. Tal y como señalaban tanto expertos de la Unión Europea en Bruselas como expertos de las misiones sobre el terreno con los que se ha tenido contacto, existe la idea de que la Unión Europea no “impone” nada en sus misiones, sino que trata de dotar de los instrumentos necesarios a ese tercer Estado para que sea él mismo el que resuelva sus problemas. Esto es muy importante porque tiene que ver con el concepto de la “apropiación local” o *local ownership*, a través del que se tratan de pasar todas las responsabilidades a las autoridades locales en el menor tiempo posible, ya que se

<sup>7</sup> La explotación sexual por parte del personal de las misiones de mantenimiento de la paz en organizaciones como Naciones Unidas o ECOWAS no es algo nuevo. Esta explotación sexual se produce hacia la población local (niños y mujeres principalmente), pero también han ocurrido hacia mujeres parte de la misión, quedando buena parte de las veces sin denunciar. Entre enero de 2004 y noviembre de 2006 se investigó el comportamiento de 319 miembros de estas misiones (“Sexual exploitation by UN peacekeepers targeted anew”, January 8, 2007 *United Nations Week*, o McLennan, C.: “Peacekeepers and Aid Workers: a Source of Abuse?” *Canadian Red Cross preventionnexus*, vol. 7, nº 1 (February 2007), o Rajoo, Carisma: “Sexual Abuse and Exploitation: Power Tools in Peacekeeping Missions”, *Conflict Trends*, vol. 4 (2005), También se pueden citar aquí la conocida generación de niños (entre 6,000 y 25,000) que dejaron abandonados los miembros de la misión ECOMOG en Liberia entre 1990 y 1998.

<sup>8</sup> Conversación con personal del Consejo, 30 de noviembre de 2006.

<sup>9</sup> *EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration* (15311/03), Brussels, 25 November 2003, p. 7.

<sup>10</sup> Entrevista con personal del Consejo. En el caso de la misión EUJUST THEMIS el Consejo Político y de Seguridad invitó al Ministro de Justicia de Georgia a viajar Bruselas, donde se le recordaría que debía existir un apoyo a la misión en el terreno. A partir de ese momento la misión comenzó a funcionar de forma normal.

<sup>11</sup> Schumacher, Pascal (Former Head of Operation, EUBAM Rafah, Palestine): Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. *Lessons Learnt from ESDP Operations*, European Parliament, Brussels, 9 October 2006.



entiende que buena parte del éxito de la misión está en que la población y autoridades locales vean los logros conseguidos como algo propio y no impuesto por un organismo externo.

Algo que debemos resaltar de las misiones civiles PESD es que desde el primer momento de su concepción se han tenido en cuenta lecciones aprendidas por otras organizaciones internacionales, como por ejemplo, la importancia que tiene el contar con las autoridades, normas y sistemas nacionales y locales desde el principio. Estas misiones se han creado bajo la experiencia de las lecciones aprendidas de otras organizaciones con una larga trayectoria en misiones de mantenimiento de la paz y de construcción de la paz, como Naciones Unidas y la OSCE. Los escenarios tipo Kosovo, Guatemala, Timor Oriental o Bosnia sirvieron para que los Estados miembros diseñaran el tipo de misiones en que podrían intervenir y el tipo de capacidades que necesitarían para esos escenarios.

También hay que señalar que las misiones civiles PESD se despliegan cuando existen unas garantías mínimas de seguridad, ya que por lo general, de esa seguridad depende el éxito de la misión. Hay que señalar aquí que las misiones civiles PESD son misiones de consolidación/construcción de la paz, que tienen éxito sólo cuando hay una seguridad sobre el terreno. También podría decirse que intervenir en escenarios de paz relativa consigue que las misiones PESD tengan éxito en sus primeras tomas de contacto con estas misiones, algo que es importante para generar confianza tanto dentro como fuera de la Unión. Así, misiones como EUJUST LEX en Iraq no han sido desplegadas en este país, sino en distintos países de la Unión Europea a los que llega personal iraquí para ser entrenado. La efectividad de este tipo de misiones, no obstante, puede ser puesta en duda, ya que al no estar desplegada en el propio territorio de la misión, puede haber un alejamiento de la realidad local que haga que los objetivos de la misión no correspondan con las necesidades del país o región de destino, y simplemente no se pueda hacer un seguimiento del personal entrenado cuando vuelven a su país para comprobar que ponen en práctica todo lo aprendido durante la misión.

## **1. Misiones de asistencia en el sector de la seguridad**

Puede decirse que a pesar de que la PESD fue declarada operativa en Laeken<sup>12</sup> no fue hasta enero de 2003, con la primera misión de policía, cuando realmente se pudo afirmar que se convirtió en totalmente operativa. Aquí se van a analizar algunos de los aspectos más importantes de las misiones de policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (MPUE), la misión PROXIMA en Macedonia y otras misiones como EUPOL KINSHASA y EUSEC RD CONGO.

### **1.1. La misión MPUE**

La Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia (MPUE)<sup>13</sup> fue la primera misión civil PESD lanzada desde que en el Consejo de Feira se aprobara el desarrollo de las primeras cuatro capacidades civiles dentro de este área y después de que el Consejo declarara operativa

<sup>12</sup> *El futuro de la Unión Europea –Declaración de Laeken–*. Declaración adoptada por el Consejo Europeo. Laeken, 15 de diciembre de 2001.

<sup>13</sup> *Acción Común del Consejo de 11 de marzo de 2002 relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea (2002/210/PESC)*.



las capacidades civiles a finales de 2002.<sup>14</sup> Esta primera misión es importante porque fue la “puesta de largo” de la PESD, porque fue la primera misión en que se tomó el relevo de una misión internacional (se relevó a la UNMIBH, Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina que había comenzado en 1995) y porque ha servido para introducir mejoras en el resto de misiones.

La misión de policía de la UE en Bosnia y Herzegovina tiene como objetivo mejorar el sector de la policía en el país. Esta reforma de la policía es posiblemente el último paso sustancial que debe darse antes de que la Comunidad Internacional pueda concluir su larga presencia en el país. Para la Unión es una precondition para las negociaciones con ByH en el Acuerdo de Asociación y Estabilización, y también parece ser una precondition para formar parte del *Partnership for Peace* de la OTAN.<sup>15</sup> Tras los años de despliegue de la misión UNMIBH en la zona, la policía local todavía no había alcanzado un grado óptimo de funcionamiento, habiendo personal poco cualificado, mal pagado y a veces corrupto dentro de un sistema controlado por ministerios de interior politizados y nacionalizados.<sup>16</sup>

MPUE fue oficialmente lanzada el 1 de enero de 2003, tras casi 10 meses de preparación.<sup>17</sup> Antes de lanzar la misión se enviaron hasta tres misiones de recogida de datos<sup>18</sup> a Sarajevo que recopilarían la información necesaria sobre las carencias y la contribución efectiva que podría hacer la Unión en el país<sup>19</sup>. MPUE se dividió en tres fases: una primera de planificación que empezó en el verano de 2002 y terminó en enero de 2003 y que se utilizó para preparar la transición de UNMIBH a MPUE; una segunda de desarrollo en la que había que asegurar que los objetivos serían sostenibles; y una tercera de salida en la que la policía local asumiría las funciones y responsabilidad de todas las reformas puestas en marcha.<sup>20</sup> MPUE identificó cuatro prioridades estratégicas distintas que serían concretizadas en 7 programas de reformas y 120 proyectos de reforma. Las cuatro prioridades eran la transparencia e independencia de la policía; el crimen organizado y la corrupción; la sostenibilidad financiera; y la consolidación de las instituciones y capacidades del país.<sup>21</sup>

<sup>14</sup> *EU Civilian Crisis Management Capability Conference at ministerial level*, Brussels, 19 November 2002.

<sup>15</sup> ICG: “Bosnia’s Stalled Police Reform: No Progress, No EU”, *Europe Report* nº 164, 6 September 2005, p. 1.

<sup>16</sup> Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union. Peacebuilding and Policing*. Great Britain, Routledge, pp. 58-59.

<sup>17</sup> Aunque la Acción Común relativa a esta operación fue aprobada el 11 de marzo de 2002, el Consejo ya había adoptado la decisión de principio sobre la misma en su reunión de 18 de febrero.

<sup>18</sup> Las misiones de recogida de datos (*fact-finding missions* en inglés), son esenciales para analizar la situación exacta del área en la que se va a desplegar una misión y poder planificar la contribución de la Unión Europea en una eventual misión PESD. Estas misiones, están compuestas de unos 10 expertos en distintas áreas (personal del Consejo, de la Comisión, expertos en logística, policías, militares, expertos en derechos humanos, en la administración civil, etc.). Las misiones de recogida de datos se pueden desplegar en diferentes fases de un conflicto y tienen tres objetivos principalmente: recoger la información necesaria para evaluar una posible misión; asesorar sobre la situación del área en que se despliega, identificando las necesidades más urgentes; y establecer contactos con las autoridades y organismos en la zona, incluyendo la identificación de puntos de contacto a nivel regional. Su funcionamiento y planificación viene detallado en el documento *EU crisis management and conflict prevention – Guidelines on Fact-finding missions*, Brussels, 6 December 2001 (15048/01). Pero a pesar de que existen unas instrucciones precisas sobre cómo desarrollar este tipo de misiones, no siempre se siguen, afectando a la puesta en marcha de las misiones que se despliegan posteriormente. *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)*, Autumn 2001-December 2002, (11206/03), Brussels, 14 July 2003, p. 4.

<sup>19</sup> Council Secretariat/Commission High Level Mission (16-19 diciembre 2001); Technical Police Fact-Finding Mission (10-16 enero 2002); y Council Secretariat/Comisión mission (14-16 de enero 2002).

<sup>20</sup> Osland, Kari M.: “The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina”, *International Peacekeeping*, vol. 11 nº 3 (Autumn 2004), p. 552.

<sup>21</sup> Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa: “Power/Knowledge in International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission in Macedonia”, *Alternatives*, 20 (2005), p. 305.



Entre los problemas que se identificaron se encontraban, entre otros, la inadecuada clasificación de la violencia motivada por la minoría étnica por parte de la policía, la incapacidad de la población para realizar denuncias sobre el comportamiento de la policía,<sup>22</sup> o la falta de profesionalidad en el momento de la detención de sospechosos, lo que hacía que una vez éstos se dirigían al juez, se les liberara por falta de pruebas o por no haberse realizado una detención acorde a la legalidad, entre otros.<sup>23</sup>

Aunque la misión MPUE está etiquetada como de “policía”, en realidad, sus objetivos tienen más que ver con una reforma en la administración civil, objetivo que requiere de expertos en gestión de proyectos y presupuestos y que entiendan la complejidad de las esferas públicas tras el conflicto.

MPUE era una misión de fortalecimiento, sin capacidad de arresto ni de imposición de la ley, entre cuyos objetivos generales se encontraba la implementación de los Acuerdos de Dayton y París, haciendo un énfasis especial en el elemento policial. Objetivos más concretos de MPUE eran:

- el apoyo a la creación de una fuerza de policía independiente, transparente y despolitizada;
- el fortalecimiento de las habilidades profesionales de los oficiales superiores de policía;
- ayudar en la lucha del crimen organizado a través del entrenamiento de especialistas y estableciendo una agencia gubernamental adecuada;
- preparando un plan de financiación estable y viable para la policía local y regional;
- participando en el reclutamiento y entrenamiento de oficiales de policía de forma que se asegurara el carácter multiétnico de las fuerzas de policía;
- y consolidando la base institucional y la profesionalidad de las agencias de seguridad del gobierno: la Agencia de Protección e Investigación Estatal (APIE) y el Servicio de Fronteras Estatal (SFE).

Tras las misiones de recogida de datos se envió un Equipo de Planificación (EP) que sería el encargado de organizar la misión con más detalle y profundidad. El EP estaba organizado por 28 personas, de los que 17 eran oficiales de policía destacados por sus países, 6 eran civiles y 5 eran personal local. Entre los problemas a destacar de esta misión de planificación inicial se encontraban la falta de personal en áreas como la gestión financiera y de adquisiciones; la falta de personal en el desarrollo de programas, o la falta de expertos en medios de comunicación o analistas en temas de delincuencia y criminalidad. Además, muy pocos Estados miembros contribuyeron con personal destacado en el Equipo de Planificación, lo que hizo que el Jefe de misión tuviera que contratar directamente (con cargo al presupuesto comunitario) a expertos.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union... op. cit.*, pp. 67 y 70.

<sup>23</sup> Conversación con personal del CIVCOM, 28 de noviembre de 2006.

<sup>24</sup> *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (MPUE)*, Autumn 2001 – December 2002 (11206/03), Brussels, 14 July 2003, pp. 9-12.



Esta pequeña misión de planificación destaca porque entre sus lecciones aprendidas se encuentran básicamente todos los puntos débiles de las misiones civiles PESD. Así, puede destacarse la dificultad en áreas como el despliegue sobre el terreno de los expertos, habiéndose encontrado, por ejemplo, con falta de información sobre las fechas de llegada de personal, lo que hizo que su incorporación se complicara.<sup>25</sup>

Otro de los problemas que se encontró el EP fue la financiación. Los cálculos sobre el monto del EP se hicieron basándose en las estimaciones que habían hecho las misiones de recogida de datos, que a su vez se habían basado en la experiencia de UNMIBH y sin tener en cuenta que los mandatos, el funcionamiento y el número de personal en ambas misiones eran distintos. Además, los continuos retrasos en el envío de material al terreno debido a los largos procesos de adquisición, hizo que la Comisión adoptara la decisión de simplificar estos procedimientos tanto como fuera posible.<sup>26</sup>

MPUE es, recordemos de nuevo, la primera misión de policía de la PESD y ha sido una de las misiones más robustas que se han lanzado hasta el momento, dejando de manifiesto la voluntad europea por hacer uso de estos instrumentos. La misión estaba compuesta a fecha de 1 de diciembre de 2004 de 862 personas, de las que 472 eran oficiales de policía destacados, 61 eran civiles y 329 eran nacionales de Bosnia y Herzegovina contratados para el apoyo de la misión.

Los expertos de MPUE fueron situados en 30 ubicaciones distintas a lo largo del país con la misión de observar, asesorar e inspeccionar las prácticas de policía locales. El Consejo utiliza la técnica de la ubicación o la inserción de su personal en puestos clave de la cadena de mando del área que corresponda para poner en marcha sus misiones.

Podría decirse que en sus misiones PESD, para la Unión Europea el objetivo es instruir y supervisar el trabajo en las instituciones en las que se despliega la misión para detectar qué funciona mal y poder asesorar sobre cómo establecer cambios. La técnica de la inserción/ubicación dentro de la cadena de mando permite detectar exactamente dónde se encuentran los problemas que pueden estar afectando a su funcionamiento. También hay que señalar que las inserciones/ubicaciones se hacen en puestos de alta escala y no tanto a nivel de calle, como por ejemplo ocurre en la misión MPUE.

En la misión MPUE los expertos de la UE se ubicaron, por ejemplo, en los centros encargados de la seguridad pública, en la agencia nacional de protección de la información o en el servicio nacional de fronteras, entre otros.<sup>27</sup> Aunque el sistema de la inserción/ubicación parece correcto porque puede detectar más rápida y fácilmente qué está haciendo fallar al sistema, hay que señalar que en el caso de la misión MPUE esa distribución del personal se hizo de forma bastante arbitraria e incoherente. Por ejemplo, 16 expertos estaban a cargo del cantón de policía de Sarajevo (con 16.000 efectivos), mientras que en el cantón de Gorazde (con 200 efectivos), tenía hasta 12 expertos desplegados.<sup>28</sup>

Todas las misiones desplegadas hasta el momento han funcionado a través de la ubicación de personal en distintos puestos de alto y medio nivel del país o región de

<sup>25</sup> *A Review of the first 100 days of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM) (11760)*, Brussels, 23 July 2003, pp. 7-8.

<sup>26</sup> *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina, op. cit.*, p. 17.

<sup>27</sup> Nowak, Agnieszka: "L'Union en action: la mission de police en Bosnie", *Occasional Papers* nº 42 (Janvier 2003), Institute for Security Studies, p. 26.

<sup>28</sup> ICG, "Bosnia's Stalled ...", *op. cit.*, p. 12.



despliegue para trabajar directamente con la población local. Este sistema tiene ventajas, pero también inconvenientes. Entre las primeras podemos destacar el que se trabaja estrechamente con los funcionarios locales, de forma que se pueden llegar a conocer con exactitud las prácticas habituales y se puede intentar corregir o asesorar en el momento cualquier tipo de irregularidad. Además, este método da mayor visibilidad a la Unión Europea, que recuerdese, es un objetivo que se persigue con todas las misiones.

Uno de los inconvenientes de la “ubicación” de las misiones PESD es que, a pesar de los entrenamientos conjuntos de los expertos europeos, cada policía tiene unas prácticas y una tradición distinta en su país en cada una de las áreas civiles PESD, habiendo no una, sino muchas “prácticas europeas”, lo que afecta a la coherencia de una misión en conjunto, como ocurrió en la misión PROXIMA, como se explica más abajo. En el caso de MPUE este problema fue menos evidente porque se dispuso de mucho más tiempo para la planificación de la misión (dispusieron de 9 meses, frente a los dos y medio de que dispuso PROXIMA), que se utilizó entre otras cosas, para clarificar cuáles eran las prácticas que se seguirían.

Otro de los problemas de la ubicación de personal en los puestos de alto y medio nivel es que no siempre las políticas puestas en marcha llegan a nivel de calle, que es donde se concentran los mayores problemas de seguridad para la sociedad. En el 2004, y casi dos años después de que MPUE se pusiera en marcha, por ejemplo, había aumentado la criminalidad en el país (entre un 22% y un 32% dependiendo de la zona).<sup>29</sup>

A través de la ubicación de personal se utiliza la técnica de la instrucción (*mentoring* en inglés). Con esta técnica se obliga a los entrenados a aprender todo lo que le enseñan los expertos de la misión. “Instruir” en estas misiones no tiene que ver únicamente con la enseñanza de conocimientos técnicos, sino con la construcción de un nuevo carácter y una nueva actitud hacia ciertos problemas. La instrucción implica someter a los instruidos a una crítica constante para instarlos a cambiar su forma de hacer las cosas.<sup>30</sup>

Por otro lado, la participación de terceros Estados en las misiones de la UE ha levantado críticas entre los expertos, porque genera problemas de comunicación dentro de la misión (por ejemplo hay documentos clasificados que no pueden ser compartidos con personal de esos Estados y que hacen que el trabajo diario sea difícil); y crea problemas administrativos. Otra visión, sin embargo, es la de quienes afirman que la participación de terceros Estados en determinadas misiones, a pesar de que complica el operativo y funcionamiento de las misiones, refuerza notablemente la credibilidad de la UE, no tanto en razón de los medios concretos que esos Estados puedan aportar, como por la confianza que la actitud cooperativa de la Unión genera en su entorno más cercano y en los escenarios de crisis.<sup>31</sup> Aunque pueda parecer lo contrario, la participación de terceros Estados no contribuye en demasía a la financiación de las misiones, que pueden llevarse a cabo sin la participación de aquéllos. Durante la misión MPUE por ejemplo, se invitó a 20 Estados a formar parte de la misma, lo que fue visto como una gran señal de globalidad. Los terceros Estados en esta misión contribuyeron con el 20% del personal y con una contribución a los costes comunes de unos 25.000 euros al año,<sup>32</sup> lo que supone una cantidad muy pequeña dentro del presupuesto global de la misión (de unos €38 millones anuales aproximadamente).

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>30</sup> Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa, “Power/Knowledge in ...”, *op. cit.* pp. 307-308.

<sup>31</sup> González Alonso, Luis Norberto, *op. cit.*, p. 661.

<sup>32</sup> *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, *op. cit.*, p. 23.



Podemos decir, en primer lugar, que esta misión ha cumplido con varios de los objetivos propuestos a pesar de que para parte del personal de la misión, el mandato no era el adecuado y no había funcionado a fecha de octubre de 2004.<sup>33</sup> A pesar del escaso apoyo político al comienzo de la misión, se consiguió transformar la APIE en una agencia policial operativa con poderes ejecutivos reforzados para luchar contra el crimen organizado<sup>34</sup>; ha desarrollado instituciones a nivel estatal, en cooperación con la Comisión europea, el Ministerio de Seguridad y el Servicio de Fronteras Estatal; ha desarrollado la apropiación local del proceso de reforma a través del establecimiento de un cuadro de dirección policial, co-dirigido por la PMUE y la policía local; y ha habido un progreso en la reforma policial.<sup>35</sup> Parte de los funcionarios con más experiencia han podido asistir a seminarios sobre gestión policial en los Estados miembros, se han abierto canales para que la población pudiera denunciar malas conductas por parte de la policía o el mal funcionamiento de la administración; también se comenzó la reestructuración del cuadro de mandos, incorporando los méritos y requisitos que cada policía debía cumplir para ascender de cargo.<sup>36</sup> Una de las principales deficiencias de la misión identificadas muy pronto y que fue solucionada con la contratación de expertos, fue la carencia de una estrategia de información que hiciera públicos los objetivos y medios de la misión a la opinión pública bosnia. Esto resultaba clave para que hubiera una percepción de que PMUE era distinta a su predecesora, UNMIBH,<sup>37</sup> y para informar a la población local de los progresos de la misión.

El 1 de enero de 2006 MPUE se transformó en una misión de seguimiento compuesta de 180 policías<sup>38</sup>. Estas actividades de policía forman parte integral de las actuaciones en Estado de derecho del REUE, Christian Schwartz-Schilling, que sustituiría a Paddy Ashdown el 30 de enero de 2006<sup>39</sup>. La misión de seguimiento estará en marcha como mínimo hasta finales de 2008 y está compuesta –a fecha de enero de 2008- de 201 expertos (sin contar al personal local)<sup>40</sup> y tiene un mandato ligeramente distinto al de MPUE. Son tres las razones por las que la Unión Europea decidió seguir en Bosnia y Herzegovina: se necesitaba consolidar las reformas dentro de la policía, disminuyendo el número de policías y reforzando las normas administrativas y legales introducidas; otra razón fue la persistente incapacidad de las autoridades locales para asegurar que los grupos de crimen organizado no alcanzaran la frontera europea a través de Bosnia; y finalmente, una tercera razón para permanecer fue poner en marcha las reformas y proyectos que durante la primera fase de la misión no se pudieron implementar por falta de recursos económicos y de voluntad política.<sup>41</sup>

Por tanto, la extensión de MPUE apoyará la reforma policial y continuará consolidando la lucha contra el crimen organizado. El nuevo mandato de esta misión trata de mejorar el anterior, mediante el que no se permitía, por ejemplo, la sanción o expulsión de policías relacionados con actividades criminales o con tráfico ilegal. El nuevo mandato puede comunicar estas acciones al Representante Especial, que será el encargado de tomar las

<sup>33</sup> ICG, “Bosnia’s Stalled...”, *op. cit.*, p. 13.

<sup>34</sup> *A Review of the first 100 day of the EU Police Mission...* *op. cit.*, p. 3.

<sup>35</sup> EU Council Secretariat: *Factsheet, EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (MPUE)*. March 2006, pp. 2-3.

<sup>36</sup> Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union...* *op. cit.*, pp. 66-69.

<sup>37</sup> *A Review of the first 100 day of the EU Police Mission...* *op. cit.*, pp. 10-11.

<sup>38</sup> *Brief Guide to the European Security and Defence Policy (ESDP)*. Permanent representation of France to European Union. December 2005, p. 34.

En <http://www.rpfrance.eu/IMG/0601%20Brief%20guide%20to%20ESDP.pdf>

<sup>39</sup> *Council Joint Action 2006/49/CFSP of 30 January 2006*.

<sup>40</sup> [www.eupm.org](http://www.eupm.org)

<sup>41</sup> Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa, *European Union...* *op. cit.*, pp. 76-77.



decisiones convenientes incluso en casos en los que la policía no colabore con la misión,<sup>42</sup> lo que había sido uno de los déficits del mandato MPUE, que habiendo detectado anomalías entre determinados puestos de la policía o habiendo detectado pasividad ante la detención de determinados criminales, no disponía del mandato necesario para poder actuar directamente o para poder obligar a que se actuara de una determinada manera. El nuevo mandato, por tanto, trata de enmendar esas limitaciones del anterior.

## 1.2. La misión PROXIMA

La misión de policía de la Unión Europea en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), PROXIMA –llamada así para sugerir proximidad a los ciudadanos-, fue lanzada doce meses más tarde que MPUE, el 15 de diciembre de 2003,<sup>43</sup> tras la invitación del Gobierno macedonio y con un mandato inicial de un año. Aunque era la segunda misión civil PESD, era la primera misión que se desplegaba planificando desde el concepto de la operación hasta el despliegue (la misión MPUE se había basado en buena parte en la misión de policía UNMIBH de Naciones Unidas a la que sustituía). A finales del 2004 fue renovada por un año más<sup>44</sup>, concluyendo finalmente el 9 de diciembre de 2005. PROXIMA era la continuación civil de la misión militar CONCORDIA. Esto es significativo porque se comprueba el compromiso de la UE en sus políticas a largo plazo –clave para una verdadera resolución de los conflictos- y el paso que hace de los instrumentos militares a los instrumentos civiles cuando aquéllos ya no son necesarios, algo muy importante dentro del ciclo de un conflicto<sup>45</sup>. Tal y como señala la Acción Común, el escenario en el que se despliega la misión es un escenario de seguridad estable pero que se puede deteriorar.<sup>46</sup>

La misión de recogida de datos que se envió antes del despliegue de la misión identificaría una serie de necesidades urgentes dentro del ámbito de la policía para asegurar la estabilidad del país. Entre las carencias que se encontraron estaba la escasez de formación de la policía, la falta de estándares éticos y una desmotivación generalizada. También se identificó una falta de representación de las minorías étnicas en la policía y la escasa participación de mujeres en este cuerpo. Al igual que ocurría en la misión MPUE se identificaron también una estructura en la cadena de mando y unos sistemas de promoción interna inadecuados, una falta de confianza en la policía por parte de los ciudadanos que hacía que no denunciaran ciertos hechos, una falta de equipamiento para que pudieran realizar bien su trabajo e incapacidad para combatir el crimen organizado, el contrabando o las migraciones ilegales.<sup>47</sup>

<sup>42</sup> EU Council Secretariat: *Factsheet, EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (MPUE)*. March 2006, p. 2, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

<sup>43</sup> *Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003 on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL "PROXIMA")*.

<sup>44</sup> *Council Joint Action 2004/789/CFSP of 22 November 2004 on the extension of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL PROXIMA)*.

<sup>45</sup> Ver por ejemplo, Marquina, A. y Ruiz, Xira: "A European Competitive Advantage? Civilian Instruments for Conflict Prevention and Crisis Management", *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 3 nº 1 (Spring 2005).

<sup>46</sup> *Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003 on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL "PROXIMA")*, párrafo 5.

<sup>47</sup> Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union... op. cit.*, pp. 87-88.



El número de participantes en la misión rondaba los 200-250 expertos de 28 países diferentes,<sup>48</sup> que fueron distribuidos en 20 puestos de alto nivel en el noroeste de ERYM, donde la lucha étnica había tenido lugar en la primera mitad de 2001. El objetivo de esta misión era promover un entorno estable y seguro y dar la oportunidad al gobierno de ERYM de poner en marcha el Acuerdo Marco Ohrid (de 13 de agosto de 2001), que obligaba a las partes a introducir una serie de cambios constitucionales, modificaciones en la legislación, y reformas estructurales para terminar con la tensión entre etnias y restaurar un entorno político estable. Los objetivos concretos de la misión –tal vez demasiado amplios- eran apoyar y guiar al gobierno en lo siguiente<sup>49</sup>:

- la consolidación de la ley y el orden, luchando contra el crimen organizado especialmente en áreas sensibles;
- la implementación práctica de la reforma general del Ministerio del Interior (incluyendo el servicio de policía);
- conseguir una transición operacional hacia una policía de fronteras y establecer una fuerza de policía para ello;
- ayudar a la policía local con medidas de generación/aumento de confianza en su relación con la población local;
- y aumentar la cooperación con los países vecinos en materia policial.

Los expertos en el terreno pusieron en marcha 28 programas para llevar a cabo los objetivos de la misión y entre sus actividades se pueden destacar las siguientes: se aconsejó a las autoridades enviar a más policía local a las áreas con un mayor índice de criminalidad, se les asesoró en la recogida de material y pruebas para reducir la dependencia de los testigos, sobre cómo detectar documentos falsos, sobre la necesidad de establecer lazos de empatía con las víctimas y sus familiares o sobre la erradicación de las violaciones (por parte de la policía) de las normas de tráfico, entre otros.<sup>50</sup> En el terreno se organizaron diversos seminarios sobre procedimientos de investigación en relación con el crimen organizado o la mejora de las habilidades de los policías con más graduación y se insertaron en la policía al nivel más bajo, centrándose en reformas para la mejora de la institución.<sup>51</sup>

Entre los principales puntos débiles de esta misión se encuentra la falta de planificación inicial de PROXIMA, que hizo que sus actuaciones fueran durante algún tiempo inefectivas e incoherentes.<sup>52</sup> Por ejemplo, hubo un alto grado de incoherencia en sus actuaciones porque los policías de la misión aplicaron durante un largo periodo los estándares nacionales de sus

<sup>48</sup> Austria, Bélgica, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania y Reino Unido. Fuente: Assembly of Western European Union, *op. cit.*, p. 17.

<sup>49</sup> Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003 on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL "PROXIMA") y Council Joint Action on the extension of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL PROXIMA), Brussels, 17 November 2004 (1444/04).

<sup>50</sup> Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa, *European Union... op. cit.*, p. 90.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>52</sup> Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa: "ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges", *European Foreign Affairs Review*, vol. 10 nº 2 (2005), p. 225.



países de origen y utilizaban su propia experiencia para resolver los problemas que iban surgiendo, sin tener claros los objetivos concretos de la misión.<sup>53</sup>

Como durante el mandato inicial (de un año) el proceso de consolidación de la paz seguía muy frágil, se decidió ampliarlo e introducir algunas reformas para mejorar su efectividad, entre otros, ubicando a expertos más allá de los antiguos focos de tensión étnica, reduciendo el número de programas de reforma y centrándose en unos pocos. Por ejemplo, la lucha contra el crimen organizado quedó como uno de los objetivos principales, mientras que lo concerniente al conflicto étnico y a la policía étnica –que habían sido el principal objetivo durante el primer año de misión–, quedó en un segundo plano con el siguiente mandato.<sup>54</sup> Otro de los puntos débiles de la misión y que hizo perder mucho tiempo fue el hecho de que algunos de los objetivos de su mandato ya estaban siendo realizados por otros actores presentes en la zona, como la OSCE.<sup>55</sup>

La coordinación de PROXIMA con los actores presentes en la zona fue, cuanto menos, difícil durante el primer año de misión. La gran cantidad de organismos presentes con mandatos muy similares hizo que durante un buen tiempo PROXIMA tuviera que “buscar su lugar” en la zona ante los constantes cuestionamientos sobre su presencia y mandato.<sup>56</sup> El éxito de PROXIMA dependía en buena parte de la coordinación con otros actores, en especial con la OSCE y con los programas de la Comisión.<sup>57</sup> La coordinación con los programas de la Comisión se detallaron en un documento antes del despliegue de PROXIMA.<sup>58</sup> En este documento se explicaba la necesidad de compartir información entre Consejo y Comisión para evitar duplicaciones y crear sinergias. Se estableció un grupo de trabajo en Bruselas Secretaría-Comisión-Presidencia para evaluar el progreso de las actividades de la UE (donde se incluían los esfuerzos de ambas instituciones); y en Skopje se celebraban reuniones semanales entre los jefes de los principales actores internacionales en Macedonia, y entre los jefes de las misiones de la Comisión y del Consejo con el Representante Especial de la UE. Para asegurar una buena coordinación, sobre todo de cara a los ciudadanos, se previó desarrollar una estrategia conjunta de información entre el REUE y la delegación de la Comisión. Además, se creó el Grupo de Coordinación de Policía, dirigido por el asesor de policía del REUE y que reunía periódicamente al jefe de misión de PROXIMA y al Coordinador del Proyecto de Reforma de la Policía de la Comisión Europea, así como a representantes de la Comisión, de los Estados miembros, de la OSCE y organizaciones de la Comunidad Internacional que estuvieran involucrados en el fortalecimiento de la policía y del sistema penal y judicial.<sup>59</sup> No obstante, y a pesar de todos los esfuerzos porque hubiera una buena coordinación entre ambas instituciones, sobre el terreno había una disputa sobre cuál era el papel de cada una de ellas.<sup>60</sup> La relación entre Comisión y Consejo eran vistas como tensas, contradictorias e incluso divergentes a ojos de la población, lo que comprometía el trabajo de PROXIMA.<sup>61</sup>

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 228.

<sup>54</sup> *Ibid.*, pp. 225-226.

<sup>55</sup> Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa, *European Union ... op. cit.*, p. 91.

<sup>56</sup> Ioannides, Isabelle: “EU Police Mission Proxima: testing the “European” approach to building peace”, en Nowak, Agnieszka: *Civilian crisis management: the EU way*. Chaillot Paper nº 90, June 2006, p. 76.

<sup>57</sup> *Council Joint Action on the extension of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL PROXIMA)*, Brussels, 17 November 2004 (1444/04).

<sup>58</sup> *Coordination aspects of PROXIMA (13532/1/03)*, Brussels, 16 October 2003.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>60</sup> Ioannides, Isabelle: “EU Police Mission Proxima: testing the “European” approach to building peace”, en Nowak, Agnieszka (ed.), *Civilian crisis management... op. cit.*, p. 78.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 81.



También debe señalarse como un punto débil la falta de equipamiento básico hasta bien entrado 2004, no siendo hasta marzo de ese año (tres meses después de que comenzara la misión) cuando todos los centros establecidos por la misión fueron operativos.<sup>62</sup> También hay que señalar aquí la falta de personal en la misión, uno de los principales problemas para la Unión Europea. Aunque los Estados miembros han comprometido más de 5.000 expertos policías para este tipo de operaciones, fue difícil desplegar a los aproximadamente 650 que se necesitaban para MPUE y PROXIMA a pesar de que fueron invitados a participar en ella terceros Estados y de que la Secretaría del Consejo había reclutado directamente a 30 policías.<sup>63</sup>

Tras terminar PROXIMA, la Comisión puso en marcha una serie de actividades y programas para seguir reformando la policía de Macedonia al nivel más bajo y seguir generando capacidades dentro del Ministerio del Interior. Para que no existiera un vacío entre la terminación de PROXIMA y el comienzo de las actividades de la Comisión se puso en marcha EUPAT (*European Police Advisory Team*)<sup>64</sup>, del 15 de diciembre de 2005 hasta el 14 de junio de 2006. El nuevo elemento de esta misión era la creación de un mecanismo de coordinación a través del que mensualmente EUPAT presentaba informes al gobierno macedonio sobre los progresos y carencias de la policía macedonia.<sup>65</sup> Dada la importancia de la misión en el desarrollo de la PESD era importante no abandonar Macedonia sin un éxito claro. Para mejorar la actuación de PROXIMA se cambió el mandato de EUPAT (formada de unos 30 expertos) y su plan de operaciones, centrándose mucho más en las reformas a nivel medio y senior.

Un elemento a tener en cuenta a la hora de valorar la efectividad de las misiones es el objetivo de este tipo de operaciones. En el caso de MPUE y PROXIMA el objetivo principal era luchar contra la amenaza del crimen organizado y el tráfico ilegal. Esto, efectivamente, corresponde con una de las principales amenazas identificadas por la Unión Europea en la *Estrategia Europea de Seguridad*. PROXIMA y EUPAT han cumplido buena parte de los objetivos que se pusieron, si bien hay que señalar que el primer año de mandato de PROXIMA se destacó por su incoherencia en sus objetivos y su mala relación con otros actores en la zona. Sin embargo, a principios de 2004 había quien opinaba que los acuerdos políticos alcanzados por la misión no valían “ni el papel en el que se han escrito” porque las reformas nunca se llegaron a poner en marcha,<sup>66</sup> resaltando el hecho de que las reformas venidas de fuera sólo tendrían éxito si se ponían en marcha reformas internas para superar las diferencias étnicas.

<sup>62</sup>Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa, *European Union ... op. cit.*, p. 89.

<sup>63</sup> Viggo Jakobsen, Peter: “The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity –A “real added value” for the UN? Background paper for The Copenhagen Seminar on Civilian Crisis Management arranged by the Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, June 8 – 9, 2004, p. 10. En <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/5BC4E781-AEC8-4A5D-BBAB-8780ED673EA5/0/TheEmergingEUCivilianCrisisManagementCapacityArealaddedvaluefortheUN.pdf>

<sup>64</sup> *Council Joint Action 2005/826/CFSP of 24 November 2005 on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM).*

<sup>65</sup> Ioannides, Isabelle, *op. cit.*, p. 84.

<sup>66</sup> Osland, Kari M., *op. cit.*, p. 555.



### 1.3. Las misiones en la República Democrática del Congo.

A través de la PESD se han desplegado cinco misiones en RDC, dos militares (ARTEMIS y EUFOR RD Congo) y tres civiles (EUPOL Kinshasa, EUSEC RD Congo, y EUPOL RD Congo).

La misión de policía en la República Democrática del Congo (RDC), EUPOL Kinshasa, fue lanzada el 12 de abril de 2005<sup>67</sup>, siguiendo a la operación militar ARTEMIS y después de que una misión de recogida de datos evaluara las necesidades<sup>68</sup>. Esta misión de recogida de datos estaba formada por personal tanto del Consejo como de la Comisión, resultando en dos informes distintos que proponían actuaciones diferentes (uno alentando una actuación de la Comisión, y otro apostando por una misión del Consejo). Esto trajo dificultades en la puesta en marcha de la misión de EUPOL Kinshasa por una grave falta de comunicación.<sup>69</sup>

EUPOL Kinshasa, formada por unos 29 expertos, tenía entre sus objetivos observar, asesorar e instruir en la formación de una Unidad de Policía Integrada (UPI) en Kinshasa, que asegurara la protección de las instituciones estatales y reforzara el aparato de seguridad interna.<sup>70</sup> La creación de la UPI sería la primera ocasión en que el Consejo proveyera de armas, municiones y equipo para la imposición de la ley para llevar a cabo un proyecto en un tercer Estado.<sup>71</sup> La creación de una Unidad de Policía Integrada estaba incluida en los Acuerdos de Pretoria (17 de diciembre de 2002) y en el Memorándum sobre Seguridad y el Ejército (29 de junio de 2003) y también Naciones Unidas había animado a los donantes a contribuir a su creación. La Comisión financiaría la reconstrucción y rehabilitación del centro de entrenamiento para la UPI y lo equiparía con material básico a través de los Fondos FED (Fondo Europeo de Desarrollo). El Consejo, en cambio, aportaría –a través de los Estados miembros- el material (de imposición de la fuerza) que no proporcionara la Comisión.<sup>72</sup>

EUPOL Kinshasa es la primera misión PESD que se lanzaría para hacer un seguimiento de un proyecto iniciado por la Comisión, aunque en realidad no existió ningún tipo de información por parte de la Comisión al Consejo sobre cómo se desarrollaba la rehabilitación del centro de entrenamiento, lo que originó muchas dificultades en la transición de una misión a otra. El despliegue de EUPOL Kinshasa se hizo 16 meses después de la primera declaración de la Unión a favor de una intervención para la reforma de la policía. Los retrasos pudieron deberse a varios motivos, como que la reforma de un cuerpo de policía no era una emergencia, a la escasa coordinación con la Comisión, a la contratación de personal o al retraso de la Comisión en el acondicionamiento del centro de entrenamiento en Kinshasa. También hubo lentitud en la coordinación dentro del Consejo, en el proceso de adquisiciones,

<sup>67</sup> *Council Joint Action 2004/847/CFSP of 9 December 2004 on the European Union Police Mission in Kinshasa (DRC) regarding the Integrated Police Unit (EUPOL "Kinshasa")*.

<sup>68</sup> La misión de recogida de datos fue desplegada del 17 al 28 de octubre de 2004. *Draft Council Joint Action on the extension of the European Union Police Mission (EUPOL KINSHASA) in the Democratic Republic of Congo*, Brussels, 24 November 2004 (15021/04), p. 5.

<sup>69</sup> Conversación con personal del Consejo, 30 de noviembre de 2006.

<sup>70</sup> *Council Joint Action 2004/494/CFSP of 17 May 2004 on European Union support to the establishment of the Integrated Police Unit in the Democratic Republic of the Congo (DRC)*, p. 1.

<sup>71</sup> *Draft Council Joint Action on European Union support to the establishment of the Integrated Police Unit in the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Brussels, 11 May 2004 (9252/04), p. 2.

<sup>72</sup> Entre los materiales que aportarían los Estados miembros (Bélgica, Alemania, Hungría, Holanda, Gran Bretaña, Suecia, Luxemburgo, Irlanda y Dinamarca) se encontraba todo tipo de material antidisturbios, como por ejemplo, pistolas automáticas, lanza granadas, granadas de mano, prismáticos, cascos, porras, porta porras, extintores, máscaras, cinturones, silbatos, chalecos reflectantes, etc. *Council Joint Action 2004/494/CFSP of 17 May 2004 on European Union support to the establishment of the Integrated Police Unit in the Democratic Republic of the Congo (DRC)*.



en el apoyo logístico y en el despliegue de la misión. Por ejemplo, durante una primera fase de la misión, hubo personal que tuvo que trabajar en el hotel en el que estaban alojados y no tenían ni ordenadores, ni teléfonos ni coches.<sup>73</sup>

El mandato de EUPOL Kinshasa cubre tres áreas: continuar con el entrenamiento que ya había recibido la UPI (proporcionando información sobre derechos humanos en colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja); reformar y reorganizar la Policía Nacional Congoleña (hacer recomendaciones sobre reorganización, establecer un plan de acción para la coordinación de las actividades de cooperación bilateral en la zona); y establecer un elemento de coordinación de las fuerzas congoleñas para mantener el orden durante el periodo electoral.<sup>74</sup>

La coordinación entre Consejo y Comisión, una vez superadas las dificultades del despliegue inicial y la falta de comunicación entre el personal de una y otra institución, pudo considerarse como buena a todos los niveles. También la relación con las agencias de Naciones Unidas en el terreno demostró ser muy fructífera, debiendo resaltar también la labor del Representante Especial de la UE y su equipo en la mejora de la coordinación entre distintos actores. EUPOL KINSHASA distribuyó a los expertos a lo largo de la cadena de mando, siguiendo el método de la ubicación/inserción, de la Unidad Integrada de Policía en la Base de Operaciones en Limete para conseguir todos sus objetivos.<sup>75</sup>

EUPOL Kinshasa, que en diciembre de 2006 fue extendida hasta el 30 de junio de 2007<sup>76</sup>, se vería reforzada por la misión en RDC para la Reforma del Sector de la Seguridad (**EUSEC RD Congo**), lanzada el 8 de junio de 2005, logrando así una acción integrada y amplia para consolidar la reforma del sector de la seguridad en el Congo.

Las dos misiones de recogida de datos enviadas antes del lanzamiento de la misión<sup>77</sup> detectarían que uno de los mayores problemas era la corrupción dentro de la estructura de poder, algo difícil de solucionar porque los dirigentes se mostraban lógicamente renuentes a una intervención exterior en este sentido. EUSEC distribuyó a sus 8 expertos en los niveles más altos de las estructuras militares: en la oficina privada del Ministro de Defensa, en el Estado Mayor del ejército, en el Comité Nacional para el Desarme, Desmovilización y Reintegración y en el Comité de Operaciones Conjuntas, entre otros.<sup>78</sup>

Con la misión EUSEC (compuesta actualmente por 40 militares pero enmarcada como una misión civil) se ha reformado el sistema de pagos, de forma que los pagos pasara a hacerlos el Ministerio de Defensa, y no los altos mandos del ejército (entre los que

<sup>73</sup> Martinelli, Marta: "Helping Transition: The EU Police Mission in the Democratic Republic of Congo (EUPOL Kinshasa) in the Framework of EU Policies in the Great Lakes". *European Foreign Affairs Review*, vol. 11 nº 3 (2006), p. 396.

<sup>74</sup> EUPOL-KINSHASA. *The first European Police mission in Africa*. Press Document EUPOL-Kinshasa (October 2006).

<sup>75</sup> *Draft Council Joint Action on the extensión of the European Union Police Mission (EUPOL KINSHASA) in the Democratic Republic of Congo*, Brussels, 24 November 2004 (15021/04).

<sup>76</sup> *Council extends the mandate of the EU Police Mission in Kinshasa (EUPOL "Kinshasa")*, Brussels, 8 December 2006 (16525/06 (Presse 358)).

<sup>77</sup> Se envió una misión de recogida de datos del 7 al 10 de diciembre de 2004 y otra del 10 al 15 de febrero de 2005. *Council Joint Action on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of Congo (DRC) – Adoption Common Guidelines*. Brussels, 19 April 2005 (8084/05), p. 6.

<sup>78</sup> *Council Joint Action on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of Congo (DRC) – Adoption Common Guidelines*. Brussels, 19 April 2005 (8084/05), p. 6.



presumiblemente se perdía el dinero que nunca llegaba a los soldados).<sup>79</sup> Otros proyectos de EUSEC son el apoyo a la redacción de un estatuto militar y de regulaciones financieras y administrativas; y dar apoyo técnico y logístico al censo biométrico de todos los efectivos de las FARDC.

La misión **EUPOL RD Congo**<sup>80</sup>, fue desplegada a mediados de 2007, sustituyendo a EUPOL Kinshasa. Está formada por 39 personas, entre los que se encuentran policías, expertos en justicia, en la reforma del sector de la seguridad y expertos en derechos humanos. Esta misión tiene como objetivo apoyar a las autoridades del país en la reforma del sector de la seguridad en el área de la policía y en su interacción con la justicia.

#### 1.4. Otras misiones de asistencia en el sector de la seguridad.

La Unión Europea ha desplegado otras misiones en el área del sector de la seguridad, como las misiones o las misiones EUPOL COPPS,<sup>81</sup> y EUBAM RAFAH<sup>82</sup> en territorios palestinos y la misión EUPOL Afganistán<sup>83</sup>.

Las misiones **EUBAM RAFAH** y EUPOL COPPS fueron desplegadas con poco más de un mes de diferencia. Con la misión EUBAM RAFAH la Unión Europea contribuía al aumento de la confianza entre las partes después del acuerdo alcanzado en Israel y la Autoridad Palestina sobre el movimiento de personas y bienes dentro de los Territorios Palestinos y sobre la apertura de un paso fronterizo en Rafah, en la frontera entre Gaza y Egipto, que pondría a los palestinos al frente de su control.<sup>84</sup> EUBAM RAFAH está compuesta de unos 70 expertos europeos (entre los que también hay participación de terceros Estados) y tendría una duración inicial de 12 meses que sería ampliado hasta mayo de 2008<sup>85</sup>. Entre sus objetivos estaban contribuir, en cooperación con los esfuerzos de la Comisión en la zona, a la apertura del paso fronterizo observando, verificando y evaluando la actuación palestina, contribuyendo a la mejora de la capacidad palestina en el área del control fronterizo y de aduana, y contribuir como enlace entre las autoridades palestinas, israelíes y egipcias en todos los aspectos concernientes a Rafah.<sup>86</sup>

**EUPOL COPPS** está formada por unos 33 expertos y tiene un mandato inicial de tres años. Entre sus cometidos está apoyar el establecimiento de unos acuerdos de policía sostenibles y efectivos bajo la autoridad palestina de acuerdo a las prácticas internacionales. La misión debería ayudar a la policía civil palestina a poner en marcha el programa de desarrollo de la policía asesorando a nivel de distrito, de cuartel general y a nivel ministerial;

<sup>79</sup> Martinelli, Marta, *op. cit.*, p. 393.

<sup>80</sup> *Acción Común 2007/405/PESC del Consejo, de 12 de junio de 2007, relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea en el marco de la reforma del sector de la seguridad (RSS) y su interrelación con la justicia en la República Democrática del Congo (EUPOL RD Congo).*

<sup>81</sup> *Council Joint Action 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories.*

<sup>82</sup> *Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah).*

<sup>83</sup> *Council Joint Action 2007/369/CFSP on establishment of the European Union Police Mission in Afganistán (EUPOL AFGANISTAN).*

<sup>84</sup> *Agreed documents by Israel and Palestinians on Movement and Access from and to Gaza*, Jerusalem, 15 November 2005.

<sup>85</sup> *Council extends mandate of EUBEM Rafah mission (9951/1/07 REV 1 Presse 117)*, Brussels, 24 May 2007.

<sup>86</sup> *Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah).*



coordinar y facilitar la ayuda de los Estados miembros de la Unión Europea; y asesorar sobre elementos de justicia criminal a la policía.<sup>87</sup>

La misión **EUPOL Afganistán** se desplegó a mediados de 2007 tomando como referente el proyecto de apoyo a la policía afgana que tenía Alemania en el país. Esta misión pretendía en un inicio aunar los esfuerzos que todas las naciones de la Unión Europea mantenían en este país, teniendo el objetivo de ser una misión robusta que consolidara a la UE como actor en el sector de la seguridad. Sin embargo, las reticencias de algunos países a integrar sus actividades en una misión europea y las dudas sobre la necesidad de que la Unión tuviera un papel propio en Afganistán, dio pie al lanzamiento de una misión de menor entidad a la deseada. EUPOL Afganistán está compuesta por 195 expertos, de los que aproximadamente la mitad ya estaban en el terreno o bien continúan trabajando para otros países u organizaciones<sup>88</sup>.

EUPOL Afganistán estará desplegada al menos durante 3 años, algo muy a tener en cuenta pues indica un evidente interés por parte de la Unión en la estabilidad en la zona. Puede decirse que esta es una de las misiones más difíciles de la Unión en cuanto a seguridad se refiere. Si bien las misiones civiles (e incluso las militares) se han desplegado en escenarios de relativa estabilidad, en este caso, se ha lanzado en una zona bastante volátil, no sólo estableciéndose en Kabul, sino también a nivel provincial a través de los PRTs.

Esta misión, centrada en el área de la policía y con vínculos con el programa de justicia de la Comisión Europea en el país, tiene como objetivo mejorar el funcionamiento de la policía afgana a nivel ministerial, regional y provincial.

## 2. Misiones de asistencia en el sector de la administración judicial y civil

Dentro de este área encontramos las misiones EUJUST THEMIS en Georgia, que es la primera misión lanzada en el ámbito del sector de la administración judicial y civil, y la misión EUJUST LEX en Iraq, primera misión integrada con elementos de la administración judicial, civil y policial y que situamos en este área y no en el de la policía porque está más enfocada al ámbito judicial que al policial; y la misión que se lanzará en breve en Kosovo enmarcada en el área del Estado de derecho.

EUJUST THEMIS fue una buena oportunidad para poner a prueba los instrumentos de la PESD en este área. También puede entenderse como una clara señal política a las autoridades de Georgia por su apoyo a las reformas y compromiso con los valores democráticos.<sup>89</sup> No se va analizar aquí la actuación de EUJUST THEMIS en Georgia porque ya se analizó extensamente en una publicación anterior.<sup>90</sup>

<sup>87</sup> Council Joint Action 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories.

<sup>88</sup> ICG: "Reforming Afghanistan's Police". *Asia Report* n° 138 (August 2007), p. 8.

<sup>89</sup> Nelly, Damien: "EUJUST Themis in Georgia: an ambitious bet on rule of law", en Nowak, Agnieszka (ed.): *Civilian crisis management: the EU way. Chaillot Paper n° 90, June 2006*, p. 91.

<sup>90</sup> Ver "La misión EUJUST THEMIS en Georgia", *UNISCI Discussion Papers*, N°7 (enero 2005).



## 2.1. La misión EUJUST LEX en Iraq

La misión de fortalecimiento del Estado de derecho EUJUST LEX en Iraq<sup>91</sup> es la primera misión integrada de policía, Estado de derecho y administración civil en este ámbito de la PESD. Esta es una misión muy importante para la Unión Europea porque es su único vínculo directo con Iraq.

La misión se lanzó en julio de 2005, después del envío de una misión de recogida de datos del 10 al 17 de octubre de 2004 en Bagdad, Basra, Amman Abu Dhabi y Kuwait<sup>92</sup> y el establecimiento de un grupo de expertos en noviembre de 2004 que valoraría las condiciones de una posible misión.<sup>93</sup> Entre los objetivos de la misión se encontraba el entrenamiento de funcionarios de medio y alto nivel en la gestión e investigación criminal. El objetivo era mejorar la capacidad, la coordinación y la colaboración entre diferentes componentes del sistema de la justicia criminal de Iraq.<sup>94</sup> Debido a las escasas condiciones de seguridad el equipo de expertos desaconsejó desplegar una misión en territorio iraquí, aconsejando que se desplegara en territorio europeo manteniendo una oficina de enlace en Iraq. Así, la misión establecería una oficina de coordinación en Bruselas con 18 expertos, mientras que en Bagdad se establecería una oficina de enlace con 5 expertos.<sup>95</sup> El entrenamiento de expertos se llevaría a cabo en los países contribuyentes: Bélgica, Polonia, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, España y Reino Unido contribuirían con cursos de entrenamiento y entrenadores; Grecia, Austria, Finlandia y Suecia contribuirían con entrenadores; Reino Unido también contribuiría con alojamiento y espacio de oficina en Bagdad y Luxemburgo contribuiría con equipamiento y material para el entrenamiento.<sup>96</sup>

Hay que destacar que esta misión tiene mucho apoyo político tanto por parte de la Unión Europea (porque es el único enlace que tiene con Iraq), como por parte de algunos Estados miembros porque en esta misión es donde se están empleando buena parte de los billones prometidos para la reconstrucción de Iraq en las distintas Conferencias de Donantes que se han celebrado. Esto hace que países como España sí que dispongan de presupuesto para esta misión (porque lo habían comprometido antes) y no para otras misiones.<sup>97</sup>

Puede decirse que la misión de Iraq es una misión virtual, porque realmente no está desplegada en ningún territorio en concreto. Esto hace que desde la DG IX haya menos interés en el seguimiento de esta misión, puesto que sus objetivos son excesivamente limitados (tan solo entrenar). El tener una misión de este tipo, sin embargo, es positivo para la imagen de la Unión Europea, de ahí su interés en ella, aunque se puede poner en duda su efectividad porque de hecho, no puede existir un seguimiento de sus resultados en el terreno. Hasta la fecha se han entrenado a unos 800 jueces, policías y funcionarios de prisiones y el objetivo es simplemente que vuelvan a Iraq con unas nociones básicas de derechos humanos y

<sup>91</sup> *Council Joint Action 2005/190/CFSP of 7 March 2005 on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX.*

<sup>92</sup> *Proyecto de Acción Común del Consejo por la que se crea un equipo de expertos con vistas a la conducción de una posible Misión Integrada de Policía, Estado de Derecho y Administración Civil de la Unión Europea en Iraq*, 15183/1/04), Bruselas, 24 de noviembre de 2004, p. 11.

<sup>93</sup> *Draft Council Joint Action 2005/.../CFSP of ... on the European Union on the Integrated Rule of Law Mission for Iraq EUJUST LEX*, (6545/2/05), Brussels, 21 February 2005, p. 5.

<sup>94</sup> *Council Joint Action 2005/190/CFSP of 7 March 2005 on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX.*

<sup>95</sup> *Draft Council Joint Action 2005/.../CFSP of ... on the European Union on the Integrated Rule of Law Mission for Iraq EUJUST LEX*, (6545/2/05), Brussels, 21 February 2005, pp. 5 y 7.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>97</sup> Conversación con experto desplegado en misión, 28 de noviembre de 2006.



estándares internacionales en el área penal y criminal.<sup>98</sup> Algo muy importante que también se ha conseguido ha sido que policías, jueces y funcionarios de prisiones se coordinen para mejorar el sistema penal, algo que ha sido muy difícil de conseguir porque durante todo el régimen de Hussein habían sido adoctrinados para estar enfrentados entre sí.<sup>99</sup>

Aunque la relación de EUJUST LEX con la Comisión puede calificarse como tensa, sí mantiene, sin embargo, un contacto muy fluido con grupos de investigación, ONGs, Naciones Unidas o países como Estados Unidos. Realmente puede decirse que existe un interés por parte de la Comunidad Internacional (en especial por parte de Estados Unidos) en que esta misión continúe.<sup>100</sup> De hecho, la misión fue extendida por 18 meses más<sup>101</sup> de una sola vez, cuando lo habitual es que se extiendan por 6 o 12 meses. Si esto sucedió así se debe a que existe el interés político y la capacidad presupuestaria por parte de los Estados miembros en que la misión siga funcionando durante un periodo muy largo de tiempo independientemente de lo que ocurra en Iraq. Tal y como comentaba uno de los expertos de esta misión, ésta continuará aunque la situación en Iraq siga empeorando porque eso no afecta al funcionamiento de la misión en Europa.

Puede decirse que esta es la única misión civil PESD desplegada en un escenario de crisis. Sin embargo, en esta misión es precisamente la falta de seguridad la que impide que la misión se desarrolle en el terreno, optando por extraer a los iraquíes para entrenarlos en suelo europeo.

### **3. La misión de observación y supervisión en Aceh**

La misión de observación en Aceh (MOA)<sup>102</sup> es la primera de este tipo –y única hasta la fecha– dentro de las operaciones civiles PESD. Ésta es una misión especial por varias razones: en primer lugar, es el estreno de la Unión en el continente asiático; y en segundo lugar, es una misión que sería desplegada rápidamente, poniendo a prueba la capacidad de despliegue dos años después de que comenzara la primera misión PESD. Además, es una misión en la que la Unión Europea desempeñaría un papel fundamental porque sería el actor elegido por las dos partes del conflicto para observar y supervisar el Memorandum de Entendimiento (ME), por lo que su credibilidad estaba en juego más que nunca. De su actuación dependería el que se considerara a la UE como un actor válido para ayudar a la resolución de este conflicto, que en el caso de Aceh duraba ya 30 años. Esta oportunidad, por tanto, no podía dejarse pasar por alto, y por eso el Alto Representante apostó fuertemente por lanzar la misión, a pesar de la reticencia de muchos Estados miembros y de la falta de recursos económicos para su lanzamiento, como ahora se explicará.

Se puede decir que esta misión fue un éxito personal del ex-presidente finlandés Martti Ahtisaari y la organización que dirige, *Crisis Management Initiative* (CMI). Fueron el CMI y el ex-presidente los elegidos por el Gobierno indonesio y el Movimiento de Liberación de Aceh (GAM por sus siglas en indonesio<sup>103</sup>) como facilitadores del diálogo entre las partes

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> Conversación con personal del CIVCOM, 28 de noviembre de 2006.

<sup>100</sup> Conversación con experto desplegado en misión, 28 de noviembre de 2006.

<sup>101</sup> EU Council Secretariat *Background. EU Rule of Law Mission for Iraq*, June 2006.

<sup>102</sup> *Council Joint Action 2005/643/CFSP of 9 September 2005 on the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (Aceh Monitoring Mission – AMM).*

<sup>103</sup> Gerakan Aceh Merdeka.



desde enero de 2005, fecha a partir de la que se celebrarían varias reuniones en Helsinki.<sup>104</sup> Ante la necesidad de seleccionar a una tercera parte que garantizara el cumplimiento del Memorandum de Entendimiento por ambas partes, Ahtisaari, propuso –ante la negativa de las partes a aceptar a organizaciones como Naciones Unidas- que fuera la Unión Europea esa tercera parte neutral.

En junio la Unión envió una primera misión de recogida de datos a Aceh<sup>105</sup> para estudiar el despliegue de una posible misión. Entre los cuerpos políticos, especialmente el Comité Político y de Seguridad (CPS), no había demasiado entusiasmo en el envío de esta misión. Algunos no veían en Aceh una prioridad de actuación para la Unión, y otros creían que la UE debía concentrar sus esfuerzos en su entorno más cercano, principalmente en la estabilización de los Balcanes, haciendo frente a los problemas de inmigración y crimen organizado.<sup>106</sup> Para otros, sin embargo, esta misión podría demostrar la efectividad de la PESD y de su voluntad de ser un actor global y no regional.<sup>107</sup>

Algo importante de esta misión es la estrecha relación que se tuvo con la CMI, que estuvo implicada durante todo el proceso de negociación de la paz y en la misión PESD desde el principio. Este hecho ayudaría mucho a que la misión fuera planificada de forma adecuada. Sin embargo, hay que señalar que este alto grado de cooperación ha sido una excepción hasta el momento y fruto del alto interés del ex-presidente Ahtisaari.

En esta misión era muy importante actuar rápidamente. El 15 de agosto se firmó el ME entre las partes, de forma que un retraso excesivo podía poner en peligro la frágil paz. Se decidió encontrar una solución intermedia enviando un pequeño grupo de observadores hasta el lanzamiento oficial de la misión, el 15 de septiembre. Por otro lado, para la UE era importante no afrontar este reto de forma unilateral, por lo que desde el principio quería que la misión se hiciera de forma conjunta con los países ASEAN, de modo que se asegurara la apropiación regional del proceso y de forma también que se fortaleciera la asociación estratégica con los países del sudeste asiático.<sup>108</sup>

Entre los principales problemas a los que se tuvo que hacer frente estaba el establecimiento del personal de la misión (búsqueda de hoteles, alquiler de coches), porque era un país muy afectado todavía por la falta de infraestructuras desde el tsunami; y la financiación. Otro de los problemas que aparecieron fue la lucha interna entre la Comisión y el Consejo por ver quién se haría con el control de la misión. Después de la misión de recogida de datos, la Comisión quería financiar la operación a través del Mecanismo de Reacción Rápida con tres millones de euros y del programa para Asia y América Latina. De haberse aprobado esta opción hubiera dejado prácticamente fuera de escena al Consejo, habiendo adquirido la Comisión demasiada influencia política (en opinión del Consejo). Esta

<sup>104</sup> Crisis Management Initiative: *Aceh negotiations*, [www.cmi.fi](http://www.cmi.fi)

<sup>105</sup> Esta misión de recogida de datos se denominaría “misión de asesoramiento” para evitar aumentar las sensibilidades indonesias en esta etapa en la que todavía no se había alcanzado un acuerdo de paz final.

<sup>106</sup> Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni: “The EU mission in Aceh: implementing peace”. *Occasional Paper* nº 61 (December 2005), Institute for Security Studies, pp. 21-22.

<sup>107</sup> Serrano, Pedro: Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. “Lessons Learnt from ESDP Operations”, European Parliament, Brussels, 9 October 2006. Entre los países que apoyaban la misión estaban Finlandia, Suecia, Francia, Holanda, y más tarde Gran Bretaña. Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni: “The EU mission in Aceh: implementing peace”. *Occasional Paper* nº 61 (December 2005), Institute for Security Studies, p. 22.

<sup>108</sup> *Brief Guide to the European Security and Defence Policy (ESDP)*. Permanent representation of France to European Union. December 2005, p. 38.

En <http://www.rpfrance.eu/IMG/0601%20Brief%20guide%20to%20ESDP.pdf>.



opción se rechazó afirmando que las misiones de observación y supervisión caían dentro del ámbito del Título V del TUE.<sup>109</sup> La incapacidad –a finales de julio- de llegar a un acuerdo para la financiación de la misión e incluso para el lanzamiento de la misma, hizo que Javier Solana interviniera personalmente. Tras tener a tres funcionarios del Consejo trabajando toda la noche para hacer un presupuesto del coste de la misión, Solana anunció el 26 de julio que la misión en Aceh tenía que desplegarse y que se había encontrado la solución para sufragarla con presupuesto PESC.<sup>110</sup> Este fue el empuje definitivo para que los Estados apoyaran el lanzamiento de la misión. Los costes de la misión serían financiados del presupuesto europeo (€9.3 millones), a través de las contribuciones de los Estados miembros y de los países participantes (€6 millones) y a través del gobierno indonesio, sobre la base de *cost lie where they fall*.<sup>111</sup> Este sistema se había seguido en misiones militares con éxito, sin embargo, era nuevo en el área civil, lo que hizo que al menos 10 países dejaran claro que este tipo de financiación no debería sentar un precedente.<sup>112</sup>

MOA consiguió lanzarse -no sin dificultades-, en un tiempo record para los estándares de la PESD: 6 semanas; mientras que la misión de recogida de datos y la previa al despliegue oficial se lanzaron en apenas unos días. La misión en Aceh tendría un mandato inicial de 6 meses para asegurar el cumplimiento de distintos aspectos del acuerdo firmado entre el gobierno indonesio y el GAM. La misión, liderada por Pieter Feith, comenzó oficialmente el 15 de septiembre de 2005 e incluía a unos 230 civiles, de los que 130 provenían de los Estados miembros, de Noruega y Suiza, y 100 de los cinco Estados ASEAN participantes.<sup>113</sup> Para la misión también fue importante el que hubiera una buena distribución de los principales puestos entre personal europeo y personal asiático. Así, el jefe de misión sería europeo y tendría tres jefes adjuntos: el adjunto principal sería tailandés, el segundo italiano y el tercero finlandés. El jefe de personal sería europeo y su adjunto de Filipinas. La misión estableció tres cuarteles que serían dirigidos por un europeo y un adjunto de ASEAN y 11 oficinas de distrito, de las que 6 serían encabezadas por un miembro de ASEAN.<sup>114</sup> Además, aproximadamente el 50% del personal europeo y el 90% del personal ASEAN tenía una formación militar,<sup>115</sup> lo que fue crucial para llevar a buen término el desarme y desmovilización de los excombatientes. Lo mismo ocurre con la misión EUSEC RD Congo, en la que a pesar de ser una misión civil (entendiendo por civil el que sea financiada a través del presupuesto PESC) la composición del personal es casi completamente militar. La composición mixta de MOA entre personal de la UE y de ASEAN puede ser vista como muy beneficiosa para que la misión uniera el rigor y las prácticas europeas al conocimiento profundo de la religión musulmana y la delicadeza de las relaciones en la cultura asiática.<sup>116</sup> A pesar del alto número de expertos ASEAN, no obstante, hay que señalar que la Unión Europea era percibida como la entidad líder de la misión.

<sup>109</sup> Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni, *op. cit.*, p. 25.

<sup>110</sup> *Ibid.*, pp. 26-27.

<sup>111</sup> EU Council Secretariat: *Factsheet, EU Monitoring Mission in Aceh (Indonesia)*, 7 September 2006, p. 2; y EPLO: *Conflict Prevention Partnership Newsletter*, nº 3 December 2005, p. 6.

<sup>112</sup> *End of written procedure for the adoption of: Council Joint Action 2005/.../CFSP on the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (Aceh Monitoring Mission – AMM)*, (CM 3060/1/05. REV 1), Brussels, 12 September 2005.

<sup>113</sup> *Background information. Supporting the Peace Process: the Aceh Monitoring Mission (AMM)*, p. 2. [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

<sup>114</sup> Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni, *op. cit.*, p. 28.

<sup>115</sup> Pullinger, Stephen (ed.): *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell*. Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS (June 2006), Brussels, p. 21.

<sup>116</sup> Entrevista con experto de la misión de Aceh.



El robusto mandato de la operación sería importante para que la actuación de la Unión realmente marcara una diferencia. El mandato incluía la supervisión de la desmovilización, la decomisión y destrucción de armas, la observación de la situación de los derechos humanos, la observación del proceso de cambio en la legislación, la investigación en caso de quejas y violaciones del ME, la investigación en casos de amnistía problemáticos, la supervisión de la reintegración de las fuerzas, y servir de enlace entre las partes.<sup>117</sup>

Para la población de Aceh, MOA ha jugado un papel esencial en la promoción y fortalecimiento de la paz. MOA supervisó las tres rondas de decomisión de armas, habiendo rechazado más de 200 armas por no respetar los estándares acordados para su aceptación.<sup>118</sup> La misión, aunque intentó dejarlo todo en manos locales, investigó algún que otro incidente, pero, sobre todo, la misión ayudó a aumentar la confianza entre las partes, algo muy difícil cuando se comienza un proceso de paz. En este sentido, el sistema de inserción de personal a lo largo de las distintas oficinas en la región, ha ayudado a entender mucho mejor las carencias de la población, entre las que se encontraba una escasa confianza en el Estado de derecho. La simple presencia de personal europeo en estas oficinas ha ayudado a despertar la conciencia de los estándares internacionales de derechos humanos y las buenas prácticas de policía. Por ejemplo, una de las muestras de que hay mayor confianza en el proceso es el hecho de que los civiles denunciaran abusos cada vez con más frecuencia.<sup>119</sup>

Aunque el mandato inicial de la misión era de 6 meses, se extendió progresivamente para no desestabilizar el proceso de paz y para enviar un mensaje claro del compromiso de la Unión con la paz, la seguridad y la prosperidad más allá de sus fronteras.<sup>120</sup> La misión sufrió tres extensiones de tres meses cada una (en febrero, en junio y en septiembre de 2006). El mandato inicial y la composición de la misión variaron conforme se fueron consiguiendo los objetivos marcados. El 30 de diciembre de 2005 se completó la retirada de tropas militares de Aceh, tal y como se había estipulado en Helsinki entre el gobierno indonesio y el GAM. El reto que se presentaba a partir de 2006 era la reintegración efectiva de los antiguos combatientes, una de las fases más difíciles en todo proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), que fue realizada por la Comisión y los Estados miembros.<sup>121</sup>

Otro de los momentos más sensibles en este tipo de escenarios de postconflicto es la celebración de elecciones, en la que pueden surgir enfrentamientos que acaben con el proceso hasta el momento, por eso es tan importante la presencia de una tercera parte neutral como la de la Unión, y por eso se extendió su mandato en tres ocasiones. Las elecciones estaban previstas para abril de 2006, después se pospusieron para julio/agosto, y después se volvieron a posponer hasta diciembre de 2006.<sup>122</sup> En la primera extensión de la misión se decidió

<sup>117</sup> Council Joint Action 2005/643/CFSP on the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (Aceh Monitoring Mission – AMM), 9 September 2005, p. 2.

<sup>118</sup> ICG: “Aceh: So Far, So Good”. *Update Briefing. Asia Briefing* nº 44, Jakarta/Brussels, 13 December 2005, pp. 1-2.

<sup>119</sup> Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni, *op. cit.*, pp. 31-32.

<sup>120</sup> “Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, welcomes the extension of the Aceh Monitoring Mission”, *Press releases* (S057/06). The Council of European Union, Brussels, 27 February 2006. En [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

<sup>121</sup> Ferrero-Waldner, Benita: *Conflict Prevention-looking to the future*. (Speech/06/513) Conflict Prevention Partnership dialogue on “Five years after Goteborg: the European Union and its conflict prevention potential”, Brussels, 12 September 2006.

<sup>122</sup> “Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, welcomes the extension of the Aceh Monitoring Mission”, *Press releases* (S243/06). The Council of European Union, Brussels, 7 September 2006. En [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu); y ICG: “Aceh: Now for the Hard Part”, *Update Briefing. Asia Briefing* nº 48, Jakarta/Brussels, 29 March 2006, p. 1.



reducir el número de personal de unos 220 a 85 expertos<sup>123</sup> y en la tercera extensión del mandato se volvió a reducir a 36 observadores,<sup>124</sup> siempre asegurando que la presencia de ese número de observadores fuera suficiente para que la misión siguiera funcionando como elemento estabilizador.

### Consideraciones finales

Desde el año 2003, fecha en que se despliega la misión MPUE en Bosnia y Herzegovina, hasta finales de 2007, ha habido una evolución evidente dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Se han desplegado hasta 13 misiones civiles y pronto se desplegará oficialmente la número catorce, la ambiciosa misión en Kosovo, en la que el equipo de planificación lleva trabajando casi un año.

Las misiones PESD han evolucionado en complejidad, adquiriendo en cada operación mayores compromisos y objetivos más altos. También han evolucionado en efectivos y en financiación. La mayor complejidad de las misiones hace que cada operación necesite más efectivos que la anterior, lo que a su vez implica, por un lado, el respaldo cada vez mayor de los Estados a la PESD, y por otro, el compromiso, también cada vez mayor, de la UE hacia las regiones en las que decide actuar.

Es de resaltar la última misión civil desplegada en Afganistán por el escenario de inseguridad en el que se despliega. Las misiones anteriores habían sido lanzadas en escenarios menos complejos, por lo que Afganistán supone un paso más de la UE en el ámbito de la PESD. También la próxima misión en Kosovo merece una mención especial por ser la más numerosa que se despliegue hasta el momento: unos 1800 efectivos. Este es el mayor compromiso de la Unión en una misión civil, y aunque pueden existir dudas sobre la capacidad europea de reclutar a tantos expertos, no existe ninguna en que el compromiso europeo con Kosovo es sólido.

A pesar de la dificultad que supone poner de acuerdo a todos los Estados de la Unión en temas de seguridad y defensa, y a pesar de que las misiones no son todo lo ambiciosas que desde el Consejo se quisiera, la Política Europea de Seguridad y Defensa seguirá desarrollándose, pues existe la voluntad evidente de que la Unión Europea desempeñe un papel propio en la escena internacional.

---

<sup>123</sup> ICG, "Aceh: Now for the Hard Part", *op. cit.*, p. 8.

<sup>124</sup> EU Council Secretariat: *Factsheet, EU Monitoring Mission in Aceh (Indonesia)* Aceh, 7 September 2006, p. 2.





## LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y RUSIA

**Manuel de la Cámara**<sup>1</sup>

*Diplomático*

### **Resumen:**

La relación entre Rusia y la UE tiene una importancia fundamental, pero es enormemente compleja y difícil. Es preciso que la UE desarrolle una política hacia Rusia que sea realizable pero también ambiciosa. Las relaciones con Rusia, que se hallan de hecho en un *impasse*, son demasiado importantes como para que queden lastradas por cualquier problema bilateral. La UE debe tratar a Rusia como lo que es: un socio estratégico muy importante, e intentar que, progresivamente, se vaya acercando al sistema de reglas y valores que representa el proyecto europeo.

**Palabras clave:** Unión Europea; Rusia.

*Title in English:* "Relations between the European Union and Russia"

### **Abstract:**

*The relationship between the EU and Russia is of fundamental importance, but enormously complex and difficult. It is necessary that the EU develops a feasible policy towards Russia, but also ambitious. Relations with Russia, which in fact are in a deadlock, are too important to be hindered by any bilateral problem. The EU must treat Russia as what it is: a very important strategic partner, and try to involve it step by step in the system of rules and values that the European project represents.*

**Keywords:** European Union; Russia.

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> Manuel de la Cámara Hermoso es diplomático, especializado en cuestiones de seguridad y defensa.

E-mail: [seggydesan@yahoo.es](mailto:seggydesan@yahoo.es).

*Nota del autor:* Las opiniones expresadas en este artículo son personales, y sólo representan al autor.



“Rusia no ha resuelto el problema de su posicionamiento ante Occidente y Occidente no ha resuelto el problema de su posicionamiento ante Rusia”.

Igor Kliamkin

## 1. Rusia y Europa.

Hace algunos meses cayó en mis manos un artículo publicado en el *Diario de León* cuyo título me hizo reflexionar. Lo firmaba Carmen Busmayor. La periodista hablaba en su artículo sobre un reciente viaje suyo a Rusia y lo titulaba: “*Donde Europa no es Europa*”.

¿Es eso cierto? ¿Realmente la Rusia de Pedro el Grande, de Catalina II, la que fue capaz de derrotar a Napoleón y a la Alemania Nazi, la que participó de forma destacada -positiva o negativamente- en la definición del orden político del Viejo Continente en el Congreso de Viena y en Yalta, no es Europa? Yo pienso que la respuesta es afirmativa, un sí, aunque con matices.

Desde que en el año 988 el príncipe ruso Vladímir, con sede en Kiev, se convirtió a la religión ortodoxa Rusia ha formado parte de la cultura cristiana. Como ha señalado James Billington, Rusia apareció mencionada en poemas épicos europeos tan antiguos como la *Chanson de Roland* y *Nibelungenlied*<sup>2</sup>. Con la caída de Constantinopla en 1453 Moscú se consideró a sí misma como la heredera de Roma y de Bizancio, como la “Tercera Roma”, centro de la religión ortodoxa. Sus príncipes adoptaron el título imperial de “César” (“Tsar”), e incorporaron en su escudo de armas el águila de dos cabezas de los emperadores bizantinos.

Es evidente que Rusia forma parte integrante de la historia y de la cultura europea. Como ha señalado Orlando Figes en su espléndida historia cultural de Rusia:

Las grandes figuras culturales de la tradición rusa (Karamzin, Pushkin, Glinka, Gogol, Tolstoy, Turgenev, Dostoevsky, Chekhov, Repin, Tchaikovsky, Rimsky-Korsakov, Diaghilev, Stravinsky, Prokofiev, Shostakovich, Chagall, Kandinsky, Mandelstam, Akhmátova, Nabokov, Pasternak, Meyerhold, Rachmáninoff, Eisenstein y Sajarov) no fueron simplemente ‘rusos’, fueron también europeos y las dos identidades se entrelazaron y dependieron una de otra en múltiples formas; por mucho que lo hubieran intentado, resultó imposible a estos rusos suprimir cualquiera de las dos identidades<sup>3</sup>.

Durante mucho tiempo, las élites rusas se identificaron totalmente con todo lo europeo, deseaban ardientemente ser aceptadas como iguales por Occidente y formar parte del

<sup>2</sup> James H. Billington, (1970): *The Icon and the Axe. An interpretative history of Russian Culture*, Vintage Books Edition, p. 4.

<sup>3</sup> Orlando Figes, (2002): *Natasha's Dance*, Picador, p. XXII.



concierto de grandes potencias europeas<sup>4</sup>. Pero lo cierto es que Europa siempre tuvo dudas sobre si considerar o no a Rusia como parte de su civilización<sup>5</sup>.

También por parte rusa han existido, y existen, dudas sobre su identidad europea. Su posición geográfica (no hay realmente -los montes Urales no lo son- una línea divisoria entre los territorios europeo y asiático de Rusia) y la propia realidad (una mayor parte de la población no tuvo contacto alguno con Europa) hicieron que Rusia se sintiera espiritualmente dividida entre su sentir europeo y asiático, entre “pro occidentales” y “eslavófilos”, entre San Petersburgo y Moscú. Durante mucho tiempo a lo largo de los siglos Rusia estuvo separada de Europa. Las invasiones de los Mongoles impidieron que en Rusia penetraran las ideas y el conocimiento de los clásicos que en gran parte del continente produjo el Renacimiento. La Iglesia Ortodoxa sirvió de freno a la penetración de ideas procedentes de occidente y de hecho casi monopolizó toda la actividad literaria hasta Pushkin.

Incluso la enorme influencia que ejercieron en Rusia la Ilustración y la cultura francesas del XVIII (especialmente durante el reinado de Catalina II) tuvo en cierto modo un carácter artificial porque, como había pasado siglos antes con la cultura bizantina, las ideas de Voltaire, Montesquieu, D’Alambert y Diderot fueron transplantadas a Rusia en bloque, sin adaptación nacional y sin espíritu crítico. Quedaron en la superficie porque solo sirvieron para que la aristocracia rusa definiera su identidad frente a la gran masa de la población, el campesinado ruso-parlante y las clases mercantiles que hablaban alemán, sueco o jiddish<sup>6</sup>.

La Revolución de 1917 fue otro de los factores que produjo la segregación de Rusia de la realidad política, económica y cultural de Europa durante la mayor parte del siglo XX. Primero, con la formación de un “cordón sanitario” por las potencias europeas para evitar el contagio revolucionario y, después de la II Guerra Mundial, con la formación del “Telón de Acero”, Rusia quedó fuera de lo que se ha venido a denominar “Occidente”. Con Stalin, la ruptura fue mayor porque no compartía la visión revolucionaria paneuropea de Lenin y de otros líderes bolcheviques como Trotsky. Significó la victoria definitiva de Moscú sobre San Petersburgo.

El modelo de democracia liberal prevaleciente en Europa no ha existido nunca en Rusia. El país solo ha conocido regímenes políticos sumamente autoritarios, con la excepción de las frustradas experiencias de la “perestroika” y la confusa y caótica liberalización de Boris Yeltsin. De ahí que solo una minoría de ciudadanos rusos se sientan hoy día identificados con los “valores” europeos.

---

<sup>4</sup> Y eso a pesar de que Rusia no fue invitada a participar en el concierto de Estados europeos creado en Westfalia.

<sup>5</sup> Figes menciona las “*Cartas de un Viajero Ruso, 1791-1801*” del escritor Karamzin. En su viaje por Europa el autor pudo apreciar constantemente la imagen que los europeos tenían de Rusia como país atrasado. En su camino hacia Königsberg, dos alemanes “se asombraron de que un ruso pudiera aprender lenguas extranjeras”. En Leipzig los catedráticos hablaban de los rusos como “los Bárbaros” y no podían creer que en Rusia hubiera escritores nativos. En Francia fue todavía peor, ya que combinaban la condescendencia hacia los rusos como estudiantes de la cultura francesa con desprecio hacia los mismos calificándoles de “monos, que lo único que saben hacer es imitar”. Concluye Figes que, a medida que viajaba por Europa, Karamzin llegó a la conclusión de que los europeos tenían una forma de pensar diferente de la suya. Dice Figes que los rusos habían adoptado (desde Pedro el Grande) las formas y los hábitos europeos pero no habían penetrado en sus mentes los valores y las sensibilidades europeas...Estas dudas eran compartidas por muchos rusos educados que trataban de definir su “Europeidad”. Concluye señalando que estos complejos sentimientos de inseguridad, de envidia y de resentimiento hacia Europa todavía definen la conciencia nacional rusa. Op. Cit., pp. 62-63.

<sup>6</sup> James H. Billington, Op. cit., 218-219.



La relación entre Rusia y Europa sugiere -salvadas las distancias de todo tipo-un paralelismo con otro país que se encuentra a caballo entre Asia y el Viejo Continente, Turquía (no en vano la cultura de Bizancio, mitad romana, mitad oriental, se extendió desde Constantinopla hacia el norte para convertir a los pueblos eslavos a la religión y a los ritos ortodoxos). Allí también sus élites, especialmente desde la fundación de la República turca con Mustafá Kemal Atatürk, han querido aproximar Turquía a Europa y formar parte del proyecto europeo. Como en el caso de Rusia, los turcos han topado con el escepticismo e incluso el desprecio de muchos en Europa, lo que ha provocado una reacción de disgusto y despecho entre muchos ciudadanos de ese país.

Existe no obstante una diferencia fundamental: Turquía es un país candidato a la adhesión a la Unión Europea, aunque ese proyecto sea muy controvertido en Europa y no es seguro que llegue a convertirse en realidad algún día. Rusia, en cambio, no es ni será en un futuro previsible candidato a integrarse en la Unión Europea, al menos en la forma que la conocemos actualmente, por más que la creciente importancia de las relaciones entre ella y la UE sea un elemento de aproximación muy fuerte.

## **2. Rusia y la Unión Europea**

2.1. La Unión Soviética no prestó gran atención al proyecto europeo y de hecho prefirió ignorar la constitución de las Comunidades Europeas, a las que nunca reconoció como institución internacional. Aunque ya a comienzos de los años 80 la URSS se convirtió en un importante suministrador energético de Europa, sus planteamientos con respecto a los europeos occidentales se centraron principalmente en la dimensión político-militar y estuvieron marcados por la evolución de las relaciones Este-Oeste. Los soviéticos vieron con hostilidad los procesos de integración europea y, sobre todo, trataron de ahondar la distancia que separa a Estados Unidos de sus aliados en Europa.

La desintegración de la Unión Soviética marcó un cambio radical en la relación. Moscú se encontró en una posición de gran debilidad y no pudo impedir que muchos de los países que habían estado bajo su control en Europa Central y Oriental se convirtieran en miembros de la UE y de la OTAN, ni tampoco la intervención militar de la Alianza en los Balcanes (primero en Bosnia y después con motivo de la crisis de Kosovo). El gobierno ruso, debilitado por su enorme deuda exterior, la inestabilidad política y financiera y la guerra en Chechenia tuvo que doblegarse siempre ante los planteamientos occidentales. Eso provocó un enorme resentimiento hacia occidente, que todavía hoy perdura. Los nuevos estados miembros de la UE, que durante décadas sufrieron bajo el poder soviético, adoptaron una actitud muy crítica y en algunos casos incluso hostil hacia Rusia.

La situación ha vuelto a cambiar totalmente en los últimos años, como consecuencia del enorme incremento de los precios del petróleo y del gas. Rusia ya no es un país endeudado sino que posee las terceras mayores reservas monetarias exteriores del mundo, tras haber pagado anticipadamente toda su deuda exterior. Con sus enormes recursos energéticos y una hábil política negociadora se ha convertido de repente en un socio estratégico de primer orden. Moscú, bajo la inflexible mano de Vladímir Putin, ya no tolera que los europeos le sermoneen sobre las carencias democráticas de su régimen y ha adoptado una posición independiente, incluso contraria -de la que son ejemplos recientes Kosovo o la suspensión de la aplicación del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE)- a la defendida por la UE y la OTAN.



Moscú trata de impedir, utilizando su poder energético, político y económico, la aproximación a Europa de países que formaron parte de la Unión Soviética, como Ucrania, Georgia e incluso Moldavia y dificulta una mayor relación de la UE con los países del Cáucaso y Asia Central con el fin de preservar su monopolio en el transporte de los recursos energéticos de esas regiones hacia Europa.

Frente al sistema de valores y los mecanismos de funcionamiento de la UE, basados en la negociación, el compromiso y el respeto a las normas, en suma el “soft power”, la Rusia de Putin centra sus planteamientos en las relaciones de poder puro y simple, o “hard power” y privilegia los contactos con los países que se consideran más poderosos. Moscú trata de forma muy diferente a los países del G8 y a otras grandes potencias como China o la India del resto de países con los que se relaciona. En el contexto europeo prefiere tratar directamente con Berlín, Roma o París, y en general con cada estado miembro individualmente, que con Bruselas<sup>7</sup>. El Presidente del Comité de Relaciones Internacionales de la Duma, Konstantín Kosachev, ha afirmado recientemente que “Estamos hartos de tener que tratar con los burócratas de Bruselas. En Alemania, Italia o Francia podemos lograr muchas más cosas. La UE no es una institución que contribuye a impulsar nuestras relaciones sino que es una institución que hace mas lento el progreso”<sup>8</sup>.

De hecho, Moscú ha sabido utilizar con habilidad su gran poder como suministrador energético de Europa y el creciente interés de los operadores económicos europeos por su mercado en expansión para ganar influencia y poder. Ha establecido recientemente acuerdos de suministro de gas a largo plazo con Alemania, Italia, Hungría y Austria. Ha promovido grandes proyectos en el terreno energético con algunos países, como los gaseoductos “Nord Stream” (con Alemania y recientemente también con Holanda<sup>9</sup>) y “South Stream” (con Bulgaria, Hungría, Austria e Italia<sup>10</sup>) y el oleoducto Burgas-Alexandrópolis (con Bulgaria y Grecia)<sup>11</sup>. Los rusos han dado entrada en proyectos energéticos conjuntos a algunas de las empresas europeas que son “campeones nacionales” en sus respectivos países como BASF, E.On, Gas de France, ENI o ENEL, que se han convertido en verdaderos “lobbies” suyos en

<sup>7</sup> De hecho, el Presidente Putin ha querido privilegiar sus relaciones personales con los principales líderes europeos como Tony Blair, Gerhard Schroeder (a quien, tras su cese como Canciller alemán, facilitó el puesto de Presidente de la compañía que desarrolla el gaseoducto “Nord Stream”), Jacques Chirac, Silvio Berlusconi y, mas recientemente, con Angela Merkel, Romano Prodi y Nicholas Sarkozy.

<sup>8</sup> Mark Leonard y Nicu Popescu, “A PowerAudit of EU-Russia Relations”, *European Council of Foreign Relations (ECFR)*, (Noviembre de 2007), p.14.

<sup>9</sup> El 6 de noviembre de 2007, los presidentes de Gazprom y de la holandesa Gasunie firmaron (en presencia del presidente Vladimir Putin y del Primer Ministro Holandés Peter Balkenende) un acuerdo por el cual ésta última tomará una participación del 9% en el proyecto de construcción del gaseoducto “Nord Stream”. La participación de Gasunie se estableció detrayendo el 4,5% de cada uno de los porcentajes detentados por las compañías alemanas E.On y Wintershall (cada una de ellas tenía un 24,5% y Gazprom el 51%). A su vez, Gasunie proporciona a Gazprom la opción de adquirir un 9% en el gaseoducto “Balgzand-Bacton Line” (“BBL”), que conecta a los Países Bajos con el Reino Unido. “Nord Stream” debería de entrar en servicio en 2010, con una capacidad inicial de 27.000 millones de metros cúbicos al año, que se elevarán a 55.000 millones de metros cúbicos en 2012.

<sup>10</sup> El 22 de noviembre de 2007, en Presencia de Vladimir Putin y del Primer Ministro italiano Romano Prodi, los presidentes de Gazprom y de ENI firmaron un acuerdo que prevé la constitución de una empresa mixta (con Gazprom detentando el 51% del capital) para desarrollar el proyecto de construcción de un gaseoducto que unirá el puerto ruso de Novorossiisk en el Mar Negro con Bulgaria y, desde allí, a través de dos ramales, llegará hasta Italia. El gaseoducto debería entrar en servicio en 2013, con una capacidad de transporte de 30.000 millones de metros cúbicos por año.

<sup>11</sup> En estos proyectos priman sin duda las consideraciones políticas -establecer vínculos permanentes de dependencia energética con determinados países europeos y evitar la dependencia de terceros (Ucrania, Bielorrusia o los Países Bálticos) en el tránsito de los suministros de gas y petróleo- sobre las económicas, dado el elevado coste de construcción de estas infraestructuras de transporte.



el seno de la UE. Moscú utiliza esas privilegiadas relaciones para desbaratar los intentos (principalmente de la Comisión Europea) de establecer políticas comunes que permitan negociar a la Unión en su conjunto en materia energética y otras áreas de especial sensibilidad. Un ejemplo reciente ha sido su actitud frente al paquete de reformas legislativas presentado por la Comisión el pasado otoño tendente a crear un mercado interior de la energía.

Rusia rechaza su inclusión en la llamada “Política Europea de Vecindad” por considerar que su estatus de gran potencia merece una relación individualizada y “de igual a igual”. Por el momento, además, parece tener dificultades de principio para la incorporación pura y simple de las reglas y normas comunitarias de carácter económico en cuya formulación no ha participado.

2.2. Para la Unión Europea la relación con Rusia tiene sin duda una importancia estratégica fundamental, por las siguientes razones:

Desde la ampliación a 27, Rusia es el mayor vecino de la UE, con 2.200 kilómetros de frontera y el territorio de Kalinigrado enclavado entre varios estados miembros (Polonia y Lituania), lo que plantea problemas específicos de tránsito y de relación de ese enclave con las regiones vecinas. Hay además problemas sobre el trazado de fronteras (con Estonia principalmente).

Conserva uno de los mayores arsenales de armas de destrucción masiva, por lo que su estabilidad y la garantía del control de ese armamento es clave para la seguridad de Europa y del mundo. El Presidente Putin ha ordenado la asignación de grandes recursos financieros para reconstituir el poder militar de Rusia y ha promovido la consolidación de las industrias rusas del sector defensa.

Es el primer suministrador energético de la UE, que importa de Rusia casi el 40% del gas y el 25% del petróleo que consume. La dependencia es mutua porque cerca del 70% de las exportaciones rusas de productos energéticos van a 15 países europeos y son la principal fuente de ingresos del país y del estado ruso.

Además, las redes de oleoductos y gaseoductos que conectan los yacimientos de hidrocarburos de Rusia y de otros países de la antigua Unión Soviética (Kazajstán, Turkmenistán, Uzbekistán) con las terminales de carga en los Mares Negro y Báltico y con los mercados de consumo en Europa proporcionan a Rusia casi un monopolio en el transporte de esos recursos hacia gran parte del Viejo Continente.

Rusia posee además el 20% de las reservas mundiales de carbón, el 14% de las reservas de uranio y es uno de los principales productores de titanio, cobre, zinc, aluminio y oro.

Rusia y la UE tienen unas relaciones económicas privilegiadas: más del 50% del comercio exterior de Rusia se realiza con la Unión. Para Rusia la UE es el principal mercado para sus exportaciones de hidrocarburos y Rusia es para la UE un mercado en plena expansión (un 200% en los últimos 3-4 años). Rusia es ya el tercer socio comercial de la UE, después de EEUU y China.

Rusia es además un destino de creciente importancia para la inversión europea (el 70% de la inversión extranjera en Rusia en los últimos años procede de la UE, si bien una parte son



repatriaciones de capital ruso). También Rusia tiene interés (y de hecho ya lo está haciendo) en invertir en Europa, tanto en el sector energético como en otros sectores (EADS). Las empresas rusas están acudiendo en forma masiva a los mercados europeos de capitales (Londres principalmente).

Rusia es Miembro Permanente del CSNU y del G-8 (cuya Cumbre anual se celebró en julio de 2006 en San Petersburgo), del Consejo de Europa y de la OSCE. Es también miembro del Cuarteto para el Proceso de Paz en Oriente Medio y de las Conversaciones a Seis sobre el desmantelamiento del programa nuclear de Corea del Norte.

### **3. Relaciones institucionales entre la Unión Europea y Rusia**

El Acuerdo de Cooperación y Partenariado (ACP) entre la UE y Rusia fue firmado el 24 de junio de 1994 en Corfú y entró en vigor en diciembre de 1997. El artículo 106 señalaba que el ACP tendría una vigencia inicial de 10 años y se renovaría automáticamente por períodos anuales salvo que alguna de las partes comunicara por escrito su deseo de denunciarlo con una antelación de al menos seis meses. Su vigencia ha expirado por tanto en diciembre de 2007, renovándose tácitamente por períodos de un año.

El acuerdo tenía un contenido fundamentalmente económico (aunque abordaba también someramente otros ámbitos como la cultura y la lucha contra la criminalidad organizada), concediéndose ambas partes la cláusula de nación más favorecida y la aplicación de una parte de las reglas del GATT, si bien se daba a éstas un carácter provisional hasta que Rusia ingresara en la OMC. De hecho el Acuerdo de 1994 ya preveía el establecimiento a largo plazo de una zona de librecambio entre la Unión y Rusia. La UE concedía a Rusia los beneficios del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) comunitario para una serie de posiciones arancelarias<sup>12</sup>. Además, se firmaron un acuerdo sobre comercio de textiles (1998) y otro sobre comercio de aceros (que establece restricciones cuantitativas a las importaciones de Rusia). Ambos acuerdos expirarán cuando Rusia ingrese en la OMC.

Desde el punto de vista institucional el ACP establecía una densa red de contactos políticos y económicos a diversos niveles, entre ellos dos reuniones Cumbre anuales, y reuniones del Consejo de Cooperación a nivel ministerial en formato “troika” (sobre Asuntos Exteriores, Energía, Educación y Cultura, etc). También se establecía un Comité de Cooperación para discutir las cuestiones más técnicas<sup>13</sup> y varios Subcomités sobre cuestiones específicas. Se celebran además reuniones mensuales en Bruselas en formato “troika” entre el Comité Político y de Seguridad (COPS) y el embajador ruso ante la UE. La UE no tiene un volumen de contactos institucionales tan importante con ningún otro país del mundo.

<sup>12</sup> Como consecuencia de ello, el nivel medio ponderado de los aranceles que aplica la UE a las importaciones de Rusia es actualmente del 0,6% (excluidos los dos productos más importantes, que son petróleo y gas, para los que el arancel es 0%). Pero la UE ha impuesto un gran número de medidas anti-dumping (de las que todavía quedan 11 en vigor) a la importación de determinados productos rusos y hasta 2002 la Unión no concedió a Rusia el estatus de “economía de mercado”, que permite una mejor defensa en los procedimientos anti-dumping. Por su parte, el nivel medio ponderado de los aranceles rusos es del 7,8% y no está consolidado en la OMC.

<sup>13</sup> De hecho el Comité de Cooperación no se ha reunido desde 2004 por negativa de la parte rusa a hacerlo citando problemas de coordinación interna y de los Subcomités solamente se ha reunido en los últimos años el de Aduanas y Cooperación Transfronteriza. En cambio se han institucionalizado “Diálogos” en toda una serie de áreas: Reglamentación Técnica sobre Productos Industriales (con numerosos subgrupos sectoriales); Espacio; Sociedad de la Información, Cuestiones Comerciales, Inversiones, Transporte, etc.



Desde el punto de vista financiero se articuló el apoyo al proceso de transición ruso a través del Programa TACIS, cuya eficacia en el caso ruso ha sido pequeña. A partir de 2007 la cooperación financiera (unos 30 MEUROS por año) se inserta en el marco de la nueva Política de Vecindad (Instrumento Financiero de Vecindad y Partenariado) y la acción se centra en el desarrollo de los Cuatro Espacios Comunes, los intercambios universitarios y la cooperación regional (Kaliningrado y Cáucaso Norte principalmente).

El ACP se concluyó cuando las circunstancias, tanto de Rusia como de la UE (que entonces contaba con solo 15 miembros), eran muy distintas de las actuales y la UE todavía no había desarrollado algunas políticas como la Política Común de Seguridad y Defensa y de Justicia e Interior. Por ello, en la Cumbre de San Petersburgo de mayo de 2003 se decidió impulsar la cooperación en cuatro áreas principales, denominadas “*los Cuatro Espacios Comunes*”:

- Económico;
- de Libertad, Seguridad y Justicia;
- de Seguridad Exterior
- de Investigación y Educación, incluyendo Aspectos Culturales.

En mayo de 2005 se establecieron unas “Hojas de Ruta” para impulsar la acción en los Cuatro espacios Comunes.

El diálogo en el marco de esos Cuatro Espacios ha sido muy intenso y ha constituido una sólida base para cooperación en asuntos concretos. Entre los principales logros recientes de este diálogo figuran:

- La firma y entrada en vigor (junio de 2007) de los Acuerdos de Facilitación de Visados y de Readmisión de inmigrantes ilegales
- La negociación de un Protocolo sobre la abolición gradual de las tasas por vuelos comerciales sobre Siberia (que está no obstante pendiente de firma)
- Un acuerdo en materia veterinaria que evitó la prohibición rusa de importaciones de carne de la UE, tras la adhesión de Rumania y Bulgaria
- La conclusión de un acuerdo sobre Pesca y Conservación en el Mar Báltico
- Firma de un Acuerdo de Cooperación sobre Control de Fronteras entre la nueva Agencia Europea FRONTEX y el Servicio de Guardia de Fronteras ruso
- Establecimiento de puntos de contacto entre el Ministerio del Interior ruso y EUROPOL
- El establecimiento de un mecanismo de alerta temprana entre la Comisión Europea y el Ministerio ruso de Energía sobre posibles interrupciones en los suministros de gas y petróleo



- La firma de un Memorando de Entendimiento entre Rusia y el Centro Europeo de Drogas y Adicción a las Drogas
- La firma de un Acuerdo sobre comercio de ciertos productos de acero
- La apertura en Moscú de un Instituto de Estudios Europeos en el Instituto Estatal ruso de Relaciones Internacionales (MGIMO), financiado conjuntamente por la Comisión Europea y el Instituto

Sin embargo, el diálogo en el marco de los Cuatro espacios carece de una visión estratégica de conjunto y tiene sus limitaciones. No ha sido posible hasta ahora solucionar una serie de problemas ocasionados por la introducción de medidas proteccionistas por parte rusa en diversos sectores (incremento de aranceles, problemas aduaneros, limitación de acceso de las inversiones extranjeras en sectores denominados “estratégicos”, aplicación restrictiva de la legislación sanitaria y fitosanitaria, etc.). También hay dificultades en la cooperación en materia de seguridad marítima, energía nuclear (residuos nucleares y seguridad de las centrales), energía (acceso recíproco a los mercados de distribución y a las infraestructuras de transporte) y protección de la propiedad intelectual. Incluso Rusia está incumpliendo algunos puntos del acuerdo de mayo de 2004 con la UE sobre su adhesión a la OMC (por ejemplo al haber procedido a un fuerte incremento de las tasas a la exportación de madera y a aplicar tasas discriminatorias en el transporte ferroviario).

#### **4. Problemas en las relaciones entre Rusia y la UE**

Las crecientes tensiones en la relación entre Rusia y la UE se han puesto de manifiesto con ocasión de las “Cumbres” celebradas en el último año y medio: la informal de Lathi de octubre de 2006, la de Helsinki de noviembre del mismo año, la de Samara de mayo de 2007 y la última, celebrada en Mafra (Portugal) a finales de octubre de 2007. En ellas se han planteado con crudeza no solamente los problemas que tienen una dimensión comunitaria sino también los de carácter bilateral entre los estados miembros y Rusia, que han acabado afectando a las relaciones entre este país y la UE.

4.1. En el orden bilateral, los contenciosos con Rusia que han acabado “contaminando” las relaciones con la UE han tenido fundamentalmente como protagonistas a Polonia, Lituania, Estonia y el Reino Unido, aunque también hay dificultades con Finlandia. Moscú no ha ocultado su irritación por el hecho de que estos problemas bilaterales se “comunitaricen” en aras de una, por ellos muy criticada, “solidaridad comunitaria”.

-En el caso de Polonia, el problema se ha centrado en la prohibición rusa de importaciones de carne procedentes de ese país (principalmente, según Moscú, porque a través de Polonia estaba entrando en Rusia carne de mala calidad originaria de países como la India o China). Varsovia decidió vincular la solución de este contencioso con la aprobación del mandato de negociación de un nuevo acuerdo entre la UE y Rusia<sup>14</sup>. Durante meses las

<sup>14</sup> El gobierno polaco presidido por Jaroslaw Kaczynski trató de imponer una segunda condición: la ratificación por Rusia de la Carta de la Energía y su Protocolo de Tránsito, pero posteriormente retiró esta condición.



discusiones, tanto a nivel técnico como político, han estado estancadas. La parte rusa se quejaba de que se trataba de un tema puramente técnico, que no debía ser politizado y que debería resolverse en conversaciones entre expertos y no discutido en las Cumbres. Pero el cambio de gobierno en Polonia tras las elecciones celebradas en octubre de 2007, que llevaron al poder en Varsovia a la Plataforma Cívica presidida por Donald Tusk, que propugna una mejora de las relaciones con Moscú, han hecho que el problema de la carne encontrara rápida solución. El pasado 19 de diciembre los jefes de los Servicios de Inspección Veterinaria y Fitosanitaria de Polonia y Rusia, Ewa Lech y Sergei Dankvert, firmaron un memorando por el que se levanta el embargo de las importaciones en Rusia de carne procedentes de Polonia.

-En el caso de Lituania, el problema ha surgido por la decisión del Gobierno lituano de vender la única refinería de petróleo del país a la empresa polaca PKN Orlen, en lugar de a la rusa Rosneft. Como represalia, Moscú interrumpió en julio de 2006 los suministros de petróleo a la refinería alegando una avería en el oleoducto “Druzhba” que envía crudo ruso a aquella. Los suministros seguían sin reanudarse en el momento de redactarse este trabajo.

-El conflicto con Estonia se produjo en abril-mayo de 2007 a raíz de la decisión del Gobierno estonio de trasladar de lugar el monumento soviético conocido como “El Soldado de Bronce” del centro de la capital Tallin a un cementerio militar situado a las afueras. Esto hizo que se produjeran graves desórdenes en Tallin provocados por jóvenes rusófonos (con la consecuencia de un manifestante muerto y muchos detenidos) y una serie de actos de hostigamiento, como asedio y ataques a la embajada de Estonia en Moscú por grupos de activistas juveniles “pro Kremlin”, que obligaron a salir temporalmente del país a la propia embajadora, Marina Kaljurand<sup>15</sup>.

Las autoridades estonias acusaron también a Moscú de estar detrás de una serie de ataques informáticos dirigidos contra instituciones públicas, el sector bancario, prensa y compañías de telecomunicaciones. Otras medidas rusas de retorsión fueron la interrupción temporal de transporte de productos petrolíferos refinados a través de Estonia (y su envío a través de Murmansk y Kaliningrado), la suspensión temporal del tráfico de vehículos de mas de 13 Tm por el puente fronterizo de Narva (de propiedad estonia) alegando el mal estado de conservación del mismo y la interrupción (temporal) del servicio ferroviario de pasajeros entre San Petersburgo y Tallin.

Por parte rusa se denuncian de manera sistemática las discriminaciones que sufren las personas de origen ruso residentes en Estonia y se rechaza la firma de un Tratado para delimitar las fronteras entre los dos países.

-En lo que respecta al Reino Unido, las relaciones con Rusia han ido sufriendo en los últimos meses un preocupante deterioro. Moscú está muy molesto por el hecho de que Londres se niegue a extraditar al exiliado “oligarca” ruso Boris Berezovsky y al portavoz del movimiento separatista checheno Akhmed Zakaev. En 2006, grupos de activistas juveniles “pro-Kremlin” hostigaron y persiguieron durante semanas al embajador británico en Moscú, Tony Brenton, porque éste había participado en una conferencia organizada por el movimiento de oposición “Otra Rusia” en un hotel de la capital. Más tarde (julio de 2007), tras el asesinato en noviembre de 2006 en Londres del ex agente de la FSB Alexander Litvinienko y la negativa rusa a extraditar al presunto asesino, Alexander Lugovoi, el

---

<sup>15</sup> Ante estos hechos, los embajadores de Alemania (como Presidencia en Ejercicio de la UE), de Portugal y de la Comisión Europea hicieron gestión en el Ministerio ruso de Asuntos Exteriores para expresar la preocupación de la UE por los incidentes en torno a la embajada y pedir el cumplimiento por el Gobierno ruso de sus obligaciones bajo el Convenio de Viena de Relaciones Diplomáticas.



Gobierno británico decretó la expulsión de cuatro diplomáticos rusos acreditados en Londres, lo que fue respondido por los rusos con una medida similar.

Finalmente, en diciembre de 2007 ha surgido un nuevo episodio al ordenar el Ministerio ruso de Asuntos Exteriores el cierre de los centros del British Council en San Petersburgo y Ekaterimburgo, a lo que se ha negado la parte británica alegando su cobertura por un acuerdo de cooperación cultural y educativa de 1994 y el Convenio de Viena de Relaciones Consulares. Los británicos denuncian que se trata de una medida de carácter político y no jurídico. La UE ha emitido una declaración de apoyo al Reino Unido en el conflicto sobre el British Council.

-En lo que respecta a Finlandia, además del incremento de las tasas a las exportaciones de madera, que perjudican a la industria transformadora finlandesa, existe el problema de la enorme congestión existente en la frontera entre los dos países por la lentitud burocrática en el despacho aduanero ruso. En diciembre de 2007 la fila de camiones esperando en la frontera para realizar los trámites aduaneros alcanzó una longitud de 100 kilómetros (normalmente no baja de 50 kilómetros). Finlandia ha planteado el tema tanto bilateralmente como a través de la Comisión Europea, pero la parte rusa no ha tomado hasta ahora medidas suficientes para paliar el problema.

4.2. En el terreno de los derechos humanos y las libertades democráticas el diálogo UE-Rusia se caracteriza por su gran acritud. En la Cumbre informal de Lathi (octubre de 2006) la UE planteó el problema de la corrupción existente en Rusia, lo que provocó la respuesta del Presidente Putin invocando las mafias sicilianas y la corrupción municipal en la Costa del Sol española. Con ocasión de la Cumbre de Samara, la UE criticó la excesiva violencia empleada por las fuerzas de seguridad rusas para disolver unas pacíficas manifestaciones organizadas en abril de 2007 por el movimiento de oposición “Otra Rusia” en Moscú, San Petersburgo y Nizhni Novgorod y la detención del líder del movimiento y ex campeón mundial de ajedrez, Garry Kasparov, que pretendía viajar a Samara para encabezar una manifestación de protesta con ocasión de la Cumbre<sup>16</sup>. Putin respondió criticando a su vez a los europeos por no criticar de igual forma a EEUU, a pesar de la situación de los presos en la base de Guantánamo o la aplicación de la pena de muerte en ese país (Rusia mantiene de hecho una moratoria en su aplicación). Más recientemente, durante la Cumbre de Mafra (noviembre 2007), Putin rechazó las presiones europeas para que aceptara la presencia de observadores de la OSCE en las elecciones a la Duma del 2 de diciembre, señalando que no se había establecido ningún acuerdo sobre las reglas y el formato de las misiones de observación electoral<sup>17</sup>.

Precisamente el desarrollo de las referidas elecciones a la Duma suscitó fuertes tensiones entre Moscú y la UE. Primero, con motivo de la retirada de la observación de las elecciones decidida por la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos

<sup>16</sup> Kasparov y otros destacados críticos del creciente autoritarismo existente en Rusia, como los líderes del partido Unión de Fuerzas de Derecha, Boris Nemtsov y Nikita Belij, fueron de nuevo detenidos a finales de noviembre de 2007 por participar en una manifestación de protesta por la discriminación en el acceso a los medios de comunicación en la campaña electoral en relación con el partido oficial “Rusia Unida”. Kasparov fue condenado a cinco días de cárcel.

<sup>17</sup> Putin comparó además las duras intervenciones de la policía contra los manifestantes de “Otra Rusia” con las detenciones en Alemania de activistas anti-globalización en vísperas de la Cumbre del G-8 en Heiligendamm, lo que fue rechazado categóricamente por la Presidencia alemana de la UE destacando la diferencia entre las violentas actuaciones de los activistas en Alemania con las de los pacíficos intentos de manifestarse de Kasparov y otros líderes.



(OIDDH) de la OSCE (15 de noviembre) debido al retraso en la extensión de visados a sus observadores. La UE hizo una gestión ante el Ministerio ruso de Asuntos Exteriores en un ambiente de gran tensión. Por parte rusa se culpó a la OIDDH del retraso en la solicitud de los visados para sus observadores y de tener decidida de antemano su retirada. Recordaban que la única obligación de Rusia era invitar a observadores pero que la OSCE no había aprobado reglas consensuadas para la observación de las elecciones.

Finalizadas las elecciones (en las que el Partido oficialista Rusia Unida obtuvo un 64,3% de los votos y 315 escaños), las Misiones de observación de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE y de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa hicieron una Declaración conjunta sobre el desarrollo de las mismas sumamente crítica. En ella, se afirmaba que las elecciones no habían sido “justas” (“fair”) y que no se habían respetado los compromisos ni los estándares de la OSCE y del Consejo de Europa en materia de elecciones. Denunciaban el abuso de poder de las autoridades, la parcialidad en los medios de comunicación, la existencia de una ley electoral que impide competir a los partidos pequeños y un claro hostigamiento a los partidos de oposición.

La Presidencia de la UE emitió poco después una declaración muy similar a la de los observadores parlamentarios. En ella, se denunciaban los actos de hostigamiento a los partidos de oposición y ONGs y se afirmaba que los procedimientos seguidos no cumplían con los estándares y compromisos aceptados voluntariamente por la Federación de Rusia. La Declaración fue contestada por el portavoz del Ministerio ruso de Asuntos Exteriores quien aseguró que las referidas declaraciones estaban “precocinadas”, eran precipitadas y no tenían en cuenta la existencia de situaciones similares en muchos países europeos que tienen sistemas parlamentarios. El Ministro Lavrov por su parte criticó el apoyo mecánico o “robótico” de la UE a la decisión de la OIDDH de no enviar observadores electorales para las elecciones a la Duma y a la Declaración de los miembros de las Asambleas Parlamentarias de la OSCE y del Consejo de Europa que, en sus palabras, no estaba apoyada en hechos reales<sup>18</sup>.

En la perspectiva de las próximas elecciones a la Presidencia de la Federación de Rusia, que se celebrarán el 2 de marzo de 2008, podría repetirse la misma situación acaecida durante las elecciones a la Duma, especialmente en lo que se refiere a la misión de observación de la OIDDH, dado el empeño ruso en restringir la autonomía de esa Oficina. Además, el hecho de que el Presidente Putin haya anunciado su deseo de continuar en el poder como Primer Ministro si su candidato, Dmitri Medvedev, triunfa en las elecciones presidenciales, ha suscitado de nuevo dudas sobre la limpieza de las mismas y sobre el funcionamiento del sistema político tras las elecciones, que pasaría a ser bicéfalo<sup>19</sup>.

Rusia es el único país miembro del Consejo de Europa que no ha ratificado todavía los Protocolos 6 (abolición de la pena de muerte) y 14 (reforma del Tribunal Europeo de

---

<sup>18</sup> Manifestaciones hechas con ocasión de la 4ª reunión del Consejo Permanente de Asociación Rusia-UE, diciembre de 2007.

<sup>19</sup> Medvedev es un abogado de 42 años que ha hecho toda su carrera política de la mano de Putin. Actualmente es Vicepresidente Primero del Gobierno y además Presidente del Consejo de Administración de Gazprom. A diferencia de aquél y de otros altos cargos de la burocracia presidencial, no ha sido miembro de los servicios de seguridad (FSB). Su posición como Presidente de la Federación podría quedar comprometida por el hecho de que Putin gozará de mucho más poder de hecho, aunque formalmente los poderes principales los ostente Medvedev. La Constitución reserva los principales poderes del Estado al Presidente y no al Primer Ministro. Por ello, el funcionamiento del sistema con Medvedev en el Kremlin y Putin en la Casa Blanca (sede del Gobierno) puede resultar difícil y disfuncional.



Derechos Humanos-TEDH). Con respecto al Protocolo 14, cuya aprobación ha sido rechazada por la Duma, las autoridades rusas han manifestado claramente que no lo van a ratificar<sup>20</sup>.

El diálogo entre Rusia y la UE en materia de derechos humanos es pues duro y difícil. Las consultas bilaterales de carácter semestral no han podido celebrarse nunca hasta ahora en Moscú, porque el gobierno ruso teme que pudiera ser aprovechado por ONGs que se dedican a la defensa de los derechos humanos para hacer propaganda negativa. Por otra parte, los Presidentes de las dos Cámaras del Parlamento ruso han adoptado la iniciativa de crear y financiar un “Instituto UE-Rusia para la Libertad y la Democracia”, con sede en Bruselas, que se dedicaría a denunciar las restricciones a las libertades y derechos existentes en Europa, entre ellas las que sufren las minorías rusófonas en los Países Bálticos<sup>21</sup>.

4.3. Inversiones. El fuerte crecimiento de la economía rusa en los últimos ocho años<sup>22</sup> y el rápido aumento del consumo han sido los factores clave en el espectacular aumento de las inversiones extranjeras en Rusia. Según datos facilitados por el Banco Central de Rusia, en 2007 el volumen de inversión extranjera directa (IED) alcanzó la cifra de 45.000 millones de dólares, equivalentes a un 3,3% del PIB. El “stock” total acumulado de inversiones extranjeras se situó a finales de septiembre de 2007 en 178.500 millones de dólares. Una gran parte de esas inversiones (unos 2/3 del total) provienen de la UE.

Los inversores extranjeros señalan que existen en Rusia algunos factores negativos para las inversiones extranjeras, entre los que destacan el creciente intervencionismo del Gobierno<sup>23</sup>, las prácticas arbitrarias en materia de impuestos y de inspección fiscal, los pesados trámites burocráticos, la corrupción y la inseguridad jurídica existente.

Por otra parte, el Gobierno ruso lleva más de dos años y medio tratando de que se apruebe un paquete legislativo que permita limitar y controlar la entrada de las inversiones extranjeras en sectores calificados como “estratégicos”. El paquete se dividiría en dos leyes: A) Una ley que limitaría la entrada de capital extranjero en los sectores de petróleo, gas y algunas industrias extractivas como cobre, oro y minas que contengan recursos importantes para la defensa nacional (como uranio o cuarzo) y prohibiría esas inversiones en yacimientos “offshore” y en terrenos importantes para la defensa y B) Una ley que restringiría las

<sup>20</sup> Rusia es el estado miembro del Consejo de Europa que más sentencias condenatorias ha tenido ante el TEDH, casi todas relacionadas con demandas presentadas por abusos cometidos en Chechenia. Moscú ha cumplido lo ordenado en las sentencias en lo que respecta a las indemnizaciones pero no en lo referente a los cambios de su legislación. En cuanto el Protocolo 14 debe permitir un mejor y más rápido funcionamiento del TEDH, Moscú no muestra gran entusiasmo sobre el mismo.

<sup>21</sup> Los rusos denuncian que más de un millón de personas dentro de la UE se ven privadas de sus plenos derechos en Estonia y Lituania por razón de su lengua, herencia nacional o cultura y que esos países no aplican el Convenio Marco del Consejo de Europa sobre la protección de las minorías nacionales a esas poblaciones.

<sup>22</sup> En 2007 el PIB ruso creció un 7,6% y el estado logró un superávit fiscal equivalente al 3,6% del PIB, a pesar de que el presupuesto fue modificado para transferir 640.000 millones de rublos (\$26.000) para financiar la sanidad pública e incrementar las pensiones y los sueldos de los funcionarios. En cambio, la inflación se disparó ya que el IPC aumentó a una tasa del 12%.

<sup>23</sup> En los últimos años el Gobierno ruso ha utilizado medidas de presión de diverso tipo para obligar a algunos inversores extranjeros en sectores de importancia fundamental (gas y petróleo fundamentalmente) a limitar sus inversiones e incluso a ceder parte de las ya efectuadas para permitir que el estado ruso vuelva a adquirir la mayoría de control. Casos recientes han sido el proyecto de gas “Sakhalín II” en el que se han visto implicadas Gazprom por un lado y la anglo-holandesa Royal Dutch Shell y las japonesas Mitsubishi y Mitsui por otro. Otro ejemplo es el del yacimiento de gas de Kovitka, en el que la propietaria TNK-BP ha tenido que ceder igualmente la mayoría a Gazprom.



inversiones extranjeras en una serie de sectores calificados de “estratégicos”. El problema ha surgido a la hora de definir qué y cuáles son los sectores estratégicos. El Ejecutivo remitió a la Duma en julio de 2007 un proyecto de ley que agrupaba los sectores en 6 grandes áreas, con 39 subsectores pero no se ha logrado llegar a un acuerdo entre los principales ministerios y agencias<sup>24</sup>. La participación extranjera mayoritaria o de control en esos sectores requeriría la autorización gubernamental previa, a través de una comisión intergubernamental “ad hoc”<sup>25</sup>.

En el marco del Espacio Común Económico se ha establecido un diálogo en materia de inversiones entre Rusia y la UE, habiéndose celebrado hasta ahora una reunión en este ámbito. Por parte de la UE se ha puesto de manifiesto la importancia que se otorga a la creación de condiciones de transparencia, no discriminación y seguridad para las inversiones de las empresas europeas en Rusia, teniendo en cuenta los proyectos de ley mas arriba mencionados. Además, se ha urgido al Gobierno ruso a evitar la aplicación de medidas de presión (“flanking policies”), de carácter fiscal o medioambiental para socavar inversiones ya existentes o establecer barreras ocultas a otras nuevas<sup>26</sup>.

Por parte rusa se ha planteado la queja de las medidas que está planteando la UE para limitar las inversiones de empresas rusas en sectores específicos, como los de distribución de gas y electricidad. Destacan que la UE invierte en Rusia mucho mas que Rusia en la UE (30.000 millones de euros en 2006 frente a 3.000) y que, en todo caso, la mayoría de sus inversiones proceden de empresas privadas. Añaden que, incluso en el caso de Gazprom, su capital está en un 49% en manos privadas de las cuales un 25% son extranjeras.

## 5. Energía

Existe en Europa la percepción de que hay una creciente y excesiva dependencia energética con respecto a Rusia. Moscú no ha dudado en los últimos años en utilizar su poder como suministrador energético para conseguir objetivos políticos y económicos concretos. Ejemplos recientes han sido los cortes temporales de suministro de gas a Ucrania y de petróleo a Bielorrusia por unas disputas sobre precios en los contratos de suministro con dichos países. Estos cortes afectaron a varios países europeos.

Entre Rusia y la UE se ha establecido un diálogo sobre energía con varios grupos de trabajo y además un mecanismo “de alerta temprana” para las situaciones en que puedan surgir problemas en el suministro<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Los ministerios más liberales desde el punto de vista económico, como los de Industria y Energía y Desarrollo Económico y Comercio, quieren limitar la lista a los sectores realmente sensibles, como las industrias aeroespacial, nuclear, y de defensa. Los más restrictivos, como los de Interior y Defensa y el FSB quieren ampliarla para incluir oleoductos y gaseoductos, puertos y aeropuertos, redes de distribución eléctrica, banca, seguros y telecomunicaciones.

<sup>25</sup> Además, se restringiría el porcentaje de participación de capital extranjero hasta un máximo de un 25% por las empresas controladas por un estado extranjero.

<sup>26</sup> También se está discutiendo en el seno de la UE la aplicación de posibles medidas de control de las inversiones efectuadas por los llamados “Fondos de Inversión Soberana” como el Fondo de Estabilización del Estado ruso, para evitar la utilización por esos Fondos de sus inversiones con fines políticos. Este tema también está siendo objeto de debate en el seno del G-7, el FMI y la OCDE.

<sup>27</sup> Por el momento, ese mecanismo se limita al contacto directo telefónico entre el Comisario de Energía Piebals y el Ministro ruso de Industria y Energía Khristenko.



Pero la Unión no ha sido capaz hasta ahora de articular una política energética coordinada que le permita hacer frente a la creciente concentración del poder energético en el estado ruso (que controla el 30% de la producción de petróleo y el 90% de la producción de gas) y sobre todo en Gazprom. Esta empresa ya tiene el monopolio del transporte de gas y está adquiriendo rápidamente muchos de los activos que tenían en Rusia otras compañías nacionales e internacionales, como en los casos recientes de Sakhalín II y Kovitka<sup>28</sup>. Gazprom por su parte trata de diversificar su negocio mediante inversiones en actividades “downstream” en Europa Occidental y de controlar todas las vías de transporte de hidrocarburos hacia Europa procedentes de Rusia y de otros países de la CEI.

Los rusos han sabido aprovechar los intereses y egoísmos nacionales de los estados miembros de la UE y la ausencia de una política energética común para ir estableciendo acuerdos bilaterales de suministro de gas a largo plazo. Moscú ha promovido algunos proyectos que han servido para enfrentar a los europeos entre sí. El ejemplo mas reciente es el gasoducto “Nord Stream”<sup>29</sup> que, a través del Mar Báltico, suministrará gas directamente a Alemania y a otros países europeos, lo que dará a Rusia acceso directo a los mercados de Alemania, Austria o Países Bajos sin depender del tránsito por Bielorrusia, Ucrania, los Países Bálticos o Polonia.

Rusia se niega a ratificar la Carta Europea de la Energía y su Protocolo de Tránsito<sup>30</sup>, que establecen unas reglas de competencia y de apertura recíproca a las inversiones “upstream” (yacimientos) y “downstream” (distribución, refinado, producción de energía eléctrica). Prefiere operar mediante acuerdos bilaterales país a país y entre empresas sin quedar obligada por un acuerdo europeo de carácter general. Gazprom ha sabido entenderse bien con algunos de los principales “campeones nacionales” energéticos europeos como Gaz de France, E.On, Ruhrgas, ENI y ENEL, con los que ha vinculado sus intereses y logrado a través de ellos, mediante “swaps” de activos, acceso a redes de distribución y a la construcción de depósitos de gas en Europa occidental. En compensación, ha dado acceso limitado a esas compañías a sus yacimientos de gas<sup>31</sup>.

Por otra parte, surgen dudas sobre la “fiabilidad” de Rusia como suministrador a medio plazo, por el fuerte incremento que se está produciendo en la demanda de gas en Europa y en la propia Rusia y por la falta de inversiones en el desarrollo de nuevos yacimientos de gas, ya que está empleando muchos más recursos en la adquisición de activos en el interior y en el exterior<sup>32</sup>. A ello se unen las dificultades técnicas y económicas que plantea el desarrollo de otros nuevos yacimientos (Yamal, Shtokman) y el estado vetusto de los gasoductos y oleoductos. Rusia tiene además una eficacia energética muy baja y hay una gran pérdida de recursos porque se quema el gas asociado a las explotaciones petrolíferas. 2008 es un año

<sup>28</sup> Gazprom ha puesto también recientemente sus ojos en el proyecto Sakhalín I, que explota la norteamericana EXXON y probablemente es solo cuestión de tiempo hasta que esta compañía tenga que ceder la mayoría de sus activos al gigante ruso.

<sup>29</sup> Gazprom posee la mayoría en la sociedad que construirá y explotará “Nord Stream” y las alemanas E.On y BASF tienen participaciones minoritarias.

<sup>30</sup> El Tratado que establece la Carta Europea de la Energía fue abierto a la firma en 1994, y fue completado con Protocolos sectoriales posteriores. Estados Unidos y Canadá no lo han ratificado, ni tampoco Rusia, Noruega y Bielorrusia.

<sup>31</sup> Tales son los casos de la italiana ENI en la península de Yamal o de las alemanas E.On y BASF en los yacimientos de gas de Yuzhno-Russkoye en Siberia occidental.

<sup>32</sup> Según el Instituto de Política Energética de Moscú, en el periodo 2003-2006, Gazprom invirtió 32.100 millones de dólares en activos “downstream” y solo 18.400 millones en proyectos “upstream”. Los especialistas consideran que, si no se corrige esta política y continúa aumentando el consumo interno ruso, Gazprom se encontraría en situación de no poder cumplir sus compromisos de suministro a partir de 2011.



electoral (elecciones presidenciales, que deben producir un relevo en el Kremlin) y no es el momento propicio para aumentar los precios internos del gas.

El propio ministro de Industria y Energía, Viktor Khristenko, ha predicho que Rusia va a tener un déficit en 2008 de 4.000 millones de metros cúbicos de gas, que se elevará a 27.700 millones de metros cúbicos en 2010 y 46.600 en 2015, si no se ponen en explotación nuevos yacimientos<sup>33</sup>.

Para compensar su déficit de producción y mantener su influencia Rusia trata de monopolizar la comercialización del gas procedente de otros países de la CEI como Kazajstán o Turkmenistán. El 20 de diciembre de 2007 los Presidentes de Rusia, de Kazajstán y de Turkmenistán firmaron en Moscú un acuerdo para la construcción de un nuevo gasoducto que unirá Turkmenistán con la red de gasoductos rusa, pasando por la costa del Mar Caspio y atravesando Kazajstán. El gasoducto comenzará a construirse en 2008 y entrará en servicio en 2012. Además, los Presidentes acordaron incrementar la capacidad del gasoducto existente ("Central Asia Gas Pipeline") hasta 90.000 millones de metros cúbicos anuales<sup>34</sup>.

Estos acuerdos dificultarán mucho la realización de proyectos, como el gasoducto "Transcaspio", que permitan la llegada de gas desde Asia Central a Europa sin utilizar la red de gasoductos rusa, lo que a su vez constituye un duro golpe para el proyecto europeo "Nabucco", consistente en la construcción de un gasoducto desde Turquía hasta Austria, porque no podría contar con los referidos suministros centro asiáticos.

La UE también ha comenzado a tomar medidas para responder a la creciente presencia rusa en el sector energético europeo. En septiembre de 2007 la Comisión Europea aprobó un paquete de propuestas legislativas tendentes a constituir un mercado interior de la energía.

Según las propuestas, las empresas deberán separar totalmente sus actividades de generación y producción de las de distribución, tanto en lo referente al gas como a la energía eléctrica. Las nuevas normas se aplicarán también a las empresas no comunitarias que deseen adquirir una participación sustancial o el control de una red de distribución de energía en la UE, ya que deberán cumplir de forma demostrable e inequívoca con los mismos requisitos de separación ("unbundling") que se imponen a las empresas comunitarias. Además, las empresas de terceros países no podrán adquirir el control de un sistema de transmisión o un operador comunitario si ello no está contemplado en un acuerdo concluido entre la Comunidad Europea y el país de origen del operador, necesario para garantizar la reciprocidad de acceso al país en cuestión.

Las nuevas directivas comunitarias, de aprobarse, tendrían en el punto de mira a Gazprom porque por un lado tratan de impedir que el gigante ruso extienda su monopolio verticalmente integrado al mercado comunitario y por otro se intenta conseguir que Rusia abra su mercado a las inversiones europeas, pero no sobre una base de reciprocidad bilateral (como han hecho la alemana E.On o la italiana ENI) sino multilateral negociada con la Comunidad Europea en su conjunto.

<sup>33</sup> Judy Dempsey, *International Herald Tribune*, 28 de diciembre de 2007. Dempsey señala que, debido a ese déficit en la producción de gas, Putin ha ordenado incrementar la producción de carbón, pero esto se halla dificultado por el lamentable estado de las minas rusas y de la red ferroviaria de transporte de mineral.

<sup>34</sup> El acuerdo se ha firmado tras consensuar Gazprom con el Gobierno turkmeno los precios de compra de gas de Turkmenistán que los rusos revenden a Europa y Ucrania. El precio se incrementará a 130 dólares por 1.000 metros cúbicos en los seis primeros meses de 2008 y a 150 dólares a partir del segundo semestre. A partir de 2009 Turkmenistán aplicará precios "basados en principios de mercado". Gazprom revende el gas a Europa a 250 dólares por 1.000 metros cúbicos pero el precio podría aumentar a 354 dólares a partir de 2008.



Por parte rusa se asegura que Rusia es un suministrador fiable y que las breves interrupciones de suministro se han debido a la voluntad de aplicar los mecanismos de mercado a sus clientes en los países vecinos. Por su parte, ha criticado duramente las propuestas de la Comisión sobre el mercado interior de la energía por considerar que no deben ser impuestas a operadores no comunitarios como Gazprom.

## **6. La colaboración en los espacios de Libertad, Seguridad y Justicia, Seguridad Exterior e Investigación, Educación y Cultura**

6.1. Libertad, Seguridad y Justicia. En este campo la colaboración y el diálogo entre Rusia y la UE tiene una importancia creciente. En noviembre de 2007 se celebró la 7ª reunión del Consejo Permanente de Cooperación en materia de Justicia e Interior. El diálogo abarca, entre otras, las siguientes áreas:

- A) Facilitación de visados y Acuerdo de Readmisión. En junio de 2007 entró en vigor el acuerdo con la UE sobre Facilitación de Visados, que cubre las estancias no superiores a 90 días por períodos semestrales y se aplica a los viajes de turismo, de negocios, de estudios, delegaciones oficiales, diplomáticos, transporte y tránsito. Se ha iniciado además un diálogo para examinar las condiciones de un régimen de supresión de visados como perspectiva a largo plazo. A pesar de que la UE está cumpliendo plenamente sus compromisos en materia de facilitación de visados, Rusia ha establecido unas nuevas normas de registro de extranjeros que dificultan burocráticamente la presencia de ciudadanos de la UE en ese país.

El Acuerdo de Readmisión de inmigrantes ilegales está en vigor pero debe ser complementado con la firma de Protocolos bilaterales de Aplicación entre Rusia y cada estado miembro de la UE, lo que está actualmente en proceso<sup>35</sup>.

- B) Control de fronteras. Se ha establecido una estrecha colaboración (con un Plan de Acción) entre FRONTEX<sup>36</sup> y el Servicio de Guardia de Fronteras de FSB ruso. La UE ha informado a Rusia sobre la incorporación al Acuerdo Schengen a partir de enero-marzo de 2008 de 9 estados miembros<sup>37</sup>. Por otra parte, la UE está insistiendo a las autoridades rusas sobre la necesidad de acelerar la demarcación de fronteras con Estonia y Lituania.
- C) Lucha contra el terrorismo, la criminalidad organizada y el narcotráfico. Esta es un área muy importante de la colaboración con Rusia y se centra en la relación entre las agencias federales de seguridad y Europa y Eurojust en asuntos como lavado de dinero, financiación de actividades terroristas<sup>38</sup>, seguridad de los documentos,

<sup>35</sup> España aplica desde junio de 2007 de forma provisional un “Protocolo de Ejecución con Rusia Relativo a los Plazos de Respuesta a las Solicitudes de Readmisión, de conformidad con el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre Readmisión de 25 de Mayo de 2006” (BOE núm. 269, de 9 de noviembre de 2007).

<sup>36</sup> FRONTEX es la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación sobre las Fronteras Externas de los estados Miembros de la UE.

<sup>37</sup> Estos países son: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Malta, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia y la República Checa.

<sup>38</sup> La UE ha insistido a Rusia sobre la conveniencia de que se adhiera al Convenio de 2005 del Consejo de Europa sobre Lavado de Dinero, Busca, Incautación y Confiscación de las Ganancias procedentes del Crimen y sobre Financiación del Terrorismo.



criminalidad informática, lucha contra la corrupción<sup>39</sup>, inmigración ilegal y lucha contra el tráfico de drogas<sup>40</sup> y de personas. La UE ha urgido a Rusia a que ratifique y aplique el Convenio del Consejo de Europa sobre Protección de Datos Personales de 1981 para posibilitar la firma de un acuerdo de colaboración entre Rusia y Europol y un acuerdo con Eurojust en 2008.

- D) Cooperación Judicial. En materia penal, la UE ha pedido a Rusia que adopte el acervo del Consejo de Europa en la materia<sup>41</sup>. También ha pedido la plena cooperación rusa en las investigaciones sobre el asesinato de Alexandr Litvinienko.

6.2. En el ámbito de la Seguridad Exterior, aunque el diálogo es intenso, tal vez es el área que encuentra más dificultades para su desarrollo. Hay grandes diferencias en cuestiones como Kosovo (Rusia ha advertido a la UE sobre la posibilidad de que tome decisiones unilaterales - incluyendo el envío de una misión PESD a Kosovo- sin la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU), Tratado FACE y la relación entre la UE y los países del espacio post-Soviético en el marco de la Nueva Política de Vecindad. Rusia ve con suspicacia el creciente interés de la UE por los países del Cáucaso y Asia Central y su apoyo a proyectos de transporte de hidrocarburos alternativos a la red de gaseoductos rusa como el Proyecto Nabucco. La UE considera a su vez que Rusia está poniendo dificultades para la solución de los llamados “conflictos prolongados”<sup>42</sup>. La Unión está por su parte interesada en incrementar la colaboración con Rusia en materia de no-proliferación y desarme y regímenes de control de exportaciones<sup>43</sup>.

Rusia no considera satisfactorias las modalidades propuestas por los 27 para su participación en operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE<sup>44</sup>, porque quiere ser incluida en el proceso de toma de decisiones y propone el establecimiento de un mecanismo similar al Consejo OTAN-Rusia.

6.3. Espacio Común de Investigación y Educación, incluyendo los aspectos Culturales. Aunque se han producido considerables avances en la colaboración científica (participación rusa en el 7º Programa Marco<sup>45</sup>), todavía no se ha alcanzado todo su potencial. En el área educativa, la UE ha extendido a Rusia la participación en los programas TEMPUS y ERASMUS MUNDUS, pero todavía son pocos los estudiantes rusos que acuden a universidades europeas. En el terreno cultural, se ha establecido un Plan de Acción que debe ser ejecutado por el Grupo de Trabajo Conjunto sobre Cultura. La colaboración cultural UE-

<sup>39</sup> La UE ha pedido también a Rusia que se adhiera la Convención de Derecho Civil del Consejo de Europa sobre Corrupción y al Protocolo Adicional a la Convención de Derecho Penal sobre Corrupción.

<sup>40</sup> Se ha firmado recientemente un Memorando de Entendimiento entre el Centro Europeo de Seguimiento de Drogas y Drogadicción (EMCDDA) y el Servicio Federal Ruso para el Control del Tráfico de Narcóticos.

<sup>41</sup> Incluyendo el Segundo Protocolo Adicional a la Convención Europea de 1959 sobre Asistencia Mutua en Materia Penal.

<sup>42</sup> Principalmente los que afectan a Georgia (Abjasia y Osetia del Sur) y a Moldavia (Transnistria).

<sup>43</sup> La UE está tratando de que Rusia acepte la incorporación de algunos de los nuevos estados miembros al Régimen Multilateral de Control de Tecnología de Misiles sin que ésta lo vincule con su solicitud de incorporación al Grupo Australia (sobre control de precursores de armas químicas).

<sup>44</sup> Estas modalidades que fueron aprobadas en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002.

<sup>45</sup> Rusia es el país no comunitario más activo dentro del 7º Programa Marco de Investigación y Desarrollo.



Rusia podría verse afectada por el contencioso ruso-británico sobre el cierre de varios centros del British Council en Rusia.

## **7. Hacia un nuevo Acuerdo de Asociación Estratégica**

En la Cumbre de Sochi de mayo de 2006 se acordó iniciar la negociación de un nuevo acuerdo más amplio que el actual, que comprendiera todas las áreas de los Cuatro Espacios y diera visibilidad a la “relación estratégica” entre Rusia y la UE. En él se incluiría un amplio acuerdo de librecomercio (“Acuerdo de Librecomercio Ampliado”, “Deep Free Trade Agreement” o “FTA Plus”) entre Rusia y la UE. Requisito previo sería la adhesión de Rusia a la OMC.

El FTA Plus debe incluir, entre otras cosas, el comercio de bienes (eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias) y de servicios; aproximación de la normativa técnica, sanitaria y fitosanitaria; libertad de establecimiento e inversiones; energía; compras públicas; normativa sobre competencia; protección de la propiedad intelectual y mecanismo de solución de disputas. La “Hoja de Ruta” para el Espacio Común Económico aprobado en la Cumbre de mayo de 2005 destacaba la importancia de avanzar en la armonización de las normas de carácter técnico entre Rusia y la UE.

La Cumbre de Helsinki de noviembre de 2006 debía de haber marcado el lanzamiento oficial de las negociaciones para el nuevo Acuerdo. Con respecto al FTA Plus, el Comisario Mandelson y el anterior Ministro ruso de Desarrollo Económico y Comercio German Gref habían celebrado ya varias reuniones para tratar este asunto y elaborado un documento común. Sin embargo, dos hechos han impedido que las negociaciones arranquen: el bloqueo en la UE de la aprobación del mandato de negociación (debido al veto de Polonia por la prohibición rusa de importaciones de carne procedentes de ese país) y el retraso en la adhesión de Rusia a la OMC.

7.1. Las negociaciones de ingreso de Rusia en la OMC (que comenzaron en 1993) se hallan prácticamente paralizadas en la actualidad debido a la escasa voluntad de Moscú de darles el empujón final. La UE y Rusia firmaron un protocolo bilateral el 21 de mayo de 2004, que establecía que el índice medio ponderado de los aranceles rusos no debía exceder del 7,6% para los productos industriales, del 11% para los productos pesqueros y del 13% para los productos agrícolas. También se acordó que Rusia incrementaría gradualmente los precios internos de gas y electricidad a los consumidores industriales<sup>46</sup>. En noviembre de 2006 Rusia firmó un amplio protocolo bilateral con EEUU, que debería de haber constituido un paso decisivo en la adhesión de este país a la OMC.

Sin embargo, en los últimos meses las negociaciones no avanzan, e incluso se han producido retrocesos, como la imposición por Rusia de tasas a las exportaciones de madera (que perjudican a las industrias suecas y finlandesas), de tasas discriminatorias en el transporte ferroviario y la aparición de grandes dificultades para el despacho aduanero.

---

<sup>46</sup> La aplicación de precios internos de gas y electricidad subvencionados (más bajos que los de mercado) constituye una ayuda de estado indirecta para las industrias rusas, lo que es incompatible con las reglas de la OMC y podría permitir a la UE la aplicación de derechos arancelarios compensatorios.



Dentro de la OMC, Rusia no ha cerrado todavía sus negociaciones bilaterales con Georgia y Arabia Saudita y permanecen sin resolverse los asuntos más conflictivos en la negociación multilateral, como son propiedad intelectual, agricultura, empresas comerciales de estado, medidas sanitarias y fitosanitarias, barreras técnicas al comercio y servicios. La actitud de las autoridades rusas es de un creciente escepticismo sobre su entrada en la OMC. En la reciente reunión del Consejo Permanente de Cooperación con la UE, celebrada el 10 de diciembre de 2007, el Ministro de Asuntos Exteriores ruso Sergei Lavrov manifestó que Rusia iba a continuar incrementando sus tasas a las exportaciones de madera porque había decidido desarrollar sus industrias procesadoras nacionales y llegó a afirmar que la UE estaba utilizando la adhesión a la OMC como un “juego” para obtener cada vez mas concesiones de Rusia. En ese caso, *“Rusia podría llegar a la conclusión de que su adhesión puede esperar”*.

Lo mismo señaló Lavrov en su visita a Riga el 18 de diciembre de 2007, en la que se quejó de que varios países, entre ellos la UE y EEUU, estaban planteando nuevas condiciones a Rusia para su adhesión a la OMC. Aseguró que, no obstante, Rusia continuará las negociaciones de adhesión probablemente durante un año más pero, si no lograba progresar, considerarían la posibilidad de congelar las negociaciones y de retirarse de los compromisos ya asumidos, incluidos aquellos cuya aplicación ya había comenzado.

7.2. En un reciente estudio elaborado para la Comisión Europea, se estima que, además de la eliminación de aranceles (que actualmente son considerablemente mas altos en Rusia que en la UE), un FTA Plus podría tener gran impacto en la supresión de las siguientes barreras no arancelarias: normativa técnica (estándares), servicios de aduanas, normativa sobre competencia, protección de la propiedad intelectual, compras del sector público, reglas sanitarias y fitosanitarias, servicios financieros y seguros, telecomunicaciones y tecnologías de la información, servicios profesionales, construcción, distribución, servicios medioambientales, servicios relacionados con el sector de la energía, industrias químicas, de procesamiento de madera e inversiones, con especial relevancia en las inversiones relacionadas con los suministros intra-industriales<sup>47</sup>.

Como señala el estudio citado, un acuerdo de librecomercio ampliado entre la UE y Rusia tendría inicialmente un impacto asimétrico, ya que impondría obligaciones mas duras de cumplir para los rusos que para la Unión. Una gran parte de las importaciones procedentes de Rusia (en las que predominan fundamentalmente petróleo y gas, minerales como nickel y cobre, metales como aluminio y alguno productos químicos) entran ya con arancel cero o muy reducido y los sectores de servicios están en la UE muy liberalizados y abiertos a la competencia global. En cambio, los aranceles rusos para los productos manufacturados son relativamente altos, los sectores de servicios están muy protegidos y su estructura industrial ha hecho una adaptación insuficiente desde la época soviética. Rusia tendría además que hacer un gran esfuerzo de adaptación legislativa, en tanto que la UE ya tiene en vigor la mayoría de las normas necesarias.

Los beneficios para la economía rusa se producirían a largo plazo (a corto, un gran número de empresas de bienes y servicios tendrían que efectuar un duro ajuste o desaparecer), por el hecho de la mayor eficiencia derivada de una mayor apertura de la economía, un mayor influjo de inversiones y tecnología extranjeros, una mayor diversificación económica y unas

---

<sup>47</sup> “Economic Feasibility and General Economic Impact of a Free Trade Agreement between the European Union and the Russian Federation”, *Centre for Social and Economic Research*. (July 2007), p.122-sig.



reglas más claras y homogéneas con las existentes internacionalmente. A medida que Rusia fuera aproximando su legislación y su sistema al de la UE y reforzando el estado de derecho los efectos beneficiosos sobre la economía se harían evidentes en muy poco tiempo. Por otra parte, tanto en la adhesión de Rusia a la OMC como en el Acuerdo FTA Plus, se establecerían períodos transitorios para facilitar la adaptación legislativa y económica.

Pero con el talante fuertemente nacionalista y de desconfianza hacia occidente que prevalece actualmente en Rusia, hay muy poco entusiasmo por la entrada en la OMC y por negociar un Acuerdo de Librecomercio ampliado con la UE. Un alto funcionario ruso, Sergei Sokolov, resumía en un reciente artículo esta generalizada opinión rusa afirmando que:

La negociación que pretende iniciar la UE se reduce a exigencias de que Rusia otorgue concesiones para acceso a sus depósitos de hidrocarburos e infraestructuras de transporte, abra su mercado a los bienes y servicios de la UE (bajo el slogan ‘OMC plus’ o Acuerdo de Librecomercio) y armonice sus leyes con la normativa y estándares europeos. En democracia y derechos humanos, Rusia debería someterse al control de las instituciones europeas y seguir sus recomendaciones.

Y concluía “El lugar de Rusia en el sistema de coordenadas de la UE se limita a convertirse en apéndice energético, mercado de ventas y satélite político. Lo único que quiere la UE es extraer concesiones comerciales, económicas y políticas de Rusia”<sup>48</sup>.

¿Está justificado el escepticismo ruso con respecto a la conclusión de un FTA Plus con la Unión Europea? La realidad es que, con el precio del barril de petróleo a casi 100 dólares, Moscú cree poder definir la agenda que mas le conviene. El ministro Lavrov ha señalado que no tiene prisa en negociar un nuevo acuerdo con la UE ya que la cooperación puede continuar sobre la base de acuerdo de 1994 prorrogado y de las Hojas de Ruta establecidas para los Cuatro Espacios Comunes.

En sus relaciones con la UE, lo que más interesa a Moscú en este momento son tres cosas: la supresión del requisito de visado para que sus ciudadanos puedan viajar libremente a los países europeos; el levantamiento de los derechos anti-dumping y otras medidas de defensa comercial aplicadas por la Comunidad (especialmente a sus exportaciones de productos siderúrgicos); el acceso a las inversiones de sus empresas en determinados sectores europeos de interés estratégico, como el energético o el aeroespacial y la posibilidad de acceder a los mercados de distribución de gas, petróleo y electricidad de Europa. Por su parte, pretende seguir restringiendo el acceso de los inversores extranjeros al sector de los hidrocarburos y otros sectores que califica de “estratégicos” y mantener el monopolio de las infraestructuras de transporte de gas y petróleo a Europa, rechazando la ratificación de la Carta Europea de la Energía y la firma de su Protocolo de Tránsito.

No todos los rusos comparten estos planteamientos. Numerosos especialistas y responsables económicos reconocen que, a pesar de las frases retóricas sobre la creciente importancia de los mercados asiáticos para Rusia, la enorme dimensión de las relaciones económicas con la UE hará inevitable algún tipo de integración, aunque evidentemente no llegue a la adhesión como miembro. En ese contexto un Acuerdo de Asociación Estratégica, que incluya el establecimiento de una zona de librecomercio ampliada, parece la fórmula más lógica.

---

<sup>48</sup> Sergei Kosolov, “Russia and the EU to negotiate a new Cooperation Agreement”, *Global Affairs*, Vol 5. Nº 3. (Julio-septiembre de 2007), p.84.



Pero las circunstancias políticas en este momento no son -ni en la UE ni en Rusia- propicias para negociar un acuerdo tan ambicioso. La Unión tardará todavía tiempo en adaptarse tras la gran ampliación y acaba de iniciar la superación de su crisis institucional con la firma del Tratado de Lisboa. Rusia todavía no ha iniciado realmente sus reformas estructurales que permitan a sus servicios, industria y agricultura ser mas competitivos internacionalmente. Por otro lado, habrá que buscar en su momento alguna fórmula que permita a Rusia, al menos formalmente, participar en el proceso de discusión de las normas que le afectarán en el interior de esa ZLC ampliada<sup>49</sup>.

## Conclusión

Todo lo hasta aquí expuesto demuestra que la relación entre Rusia y la UE tiene una importancia fundamental, pero es enormemente compleja y difícil.

Es preciso que la UE desarrolle una política hacia Rusia que sea realizable pero también ambiciosa, que no responda simplemente al “mínimo común denominador” de los 27. Aunque se debe mantener la “solidaridad comunitaria”, hay que reconocer que las relaciones con Rusia son demasiado importantes como para que queden lastradas por cualquier problema bilateral que pueda tener con ella cada Estado Miembro. Como señala el estudio del European Council on Foreign Relations,

los países europeos tienden a ‘Europeizar’ sus disputas con Rusia en tanto que bilateralizan sus ‘buenos arreglos’ [*sweet deals*]. Como consecuencia, se ha paralizado todo el progreso en la agenda entre la UE y Rusia por las disputas comerciales y energéticas. Esto lleva a su vez a reforzar la vía bilateral con Rusia en materia de energía o diálogo político<sup>50</sup>.

Además, los estados miembros prefieren reservar para las reuniones UE-Rusia las críticas por las carencias democráticas rusas y las cuestiones referentes a los derechos humanos y libertades fundamentales. Lo mismo ocurre con cuestiones conflictivas de la agenda internacional como Kosovo. En cambio, en sus encuentros bilaterales evitan tratar estos temas o plantear abiertamente sus discrepancias con los rusos. Como consecuencia, en tanto el ambiente en los encuentros bilaterales es cordial, en las reuniones con la UE hay cada vez mas dureza y confrontación.

El resultado es que las relaciones de Rusia con Europa van avanzando cada vez mas por la vía bilateral (el ejemplo mas claro es el sector energético), lo que debilita la posición del conjunto y beneficia solamente a unos pocos estados miembros. Por la amplitud de determinados temas y la dureza de las negociaciones con Rusia sería mucho más conveniente para todos tratar determinados asuntos con Rusia (comercio, inversiones, medio ambiente, energía, derechos humanos, inmigración) en todo lo posible por la vía comunitaria.

La realidad actual es que las relaciones de la UE con Rusia, si bien continúan desarrollándose aparentemente con normalidad (se siguen celebrando las Cumbres anuales y las reuniones ministeriales dentro del Consejo de Cooperación, y continúa el diálogo dentro

<sup>49</sup> Timofei Bordachev, “Sovereignty and Integration”, *Global Affairs*, Vol. 5. Nº 2. (April-June 2007), pp. 100-112. La realidad inevitable es que, para hacer efectiva esa ZLC Plus, Rusia tendrá que incorporar la mayor parte del Acervo Comunitario.

<sup>50</sup> “A Power Audit of EU-Russia Relations”. Op. Cit., p.16. Así, los acuerdos concluidos con Rusia por Italia, Hungría, Grecia y Bulgaria perjudican mucho la realización del proyecto “Nabucco” cuyo objetivo es precisamente diversificar las rutas de suministro de gas.



de los Cuatro Espacios Comunes), se hallan de hecho en un “impasse”. Hay diferencias crecientes en muchas áreas (energía, comercio, inversiones, política exterior, derechos humanos) y la negociación de un nuevo acuerdo que dé impulso a la relación no ha podido comenzar al no haberse aprobado el mandato de negociación.

Algunas posibles vías de actuación:

- 1) Es preciso mantener la unidad de acción de la UE en cuestiones de interés común, pero sin que cada problema bilateral de los Estados Miembros con Rusia condicione toda la relación. Cuando se han defendido conjuntamente posiciones sobre bases sólidas se han logrado resultados positivos (ejemplo reciente: la solución de la crisis de las importaciones de carne en Rusia con ocasión de la adhesión a la UE de Rumania y Bulgaria). Hay además que intentar volver a poner en marcha los mecanismos de solución de controversias que estableció el PCA (artículo 101) y que no funcionan.
- 2) Desde el punto de vista institucional, sería conveniente reforzar los mecanismos institucionales de carácter técnico (como el Comité de Cooperación) para tratar de solucionar a través de ellos los problemas concretos evitando su politización.
- 3) Aunque es evidente que las relaciones con Rusia en materia energética seguirán desarrollándose en un futuro previsible principalmente sobre una base bilateral, la acción coordinada de toda la UE es fundamental. Es conveniente que la Unión logre establecer unos mecanismos que le den capacidad de interlocución frente a gigantes como Gazprom (por ejemplo para promover la transparencia en los mercados, las inversiones recíprocas y el acceso europeo a los gaseoductos). Un primer paso ha sido la creación con Rusia de un “Mecanismo de Alerta Temprana” para evitar posibles riesgos de interrupción de suministros, que ya está siendo utilizado por la Comisión Europea. Un segundo paso muy importante sería la aprobación del paquete de propuestas legislativas presentado por la Comisión tendente a constituir un mercado interior de la energía, ya que se aplicaría por igual a los operadores comunitarios y no comunitarios y promovería el acceso recíproco de los operadores a los recursos y a las actividades de transporte y distribución.

La UE debe lograr acceso a las inversiones en el desarrollo de nuevos yacimientos de gas en Rusia, dado el enorme volumen de recursos financieros y técnicos que serán necesarios para ello<sup>51</sup>, el fuerte incremento previsto de la demanda en los próximos años y las dudas sobre la capacidad de los rusos de garantizar el suministro. La UE debería tratar de recoger los principios de la Carta de la Energía en el nuevo acuerdo de asociación estratégica con Rusia.

Sería conveniente además impulsar decididamente la diversificación de los aprovisionamientos y las infraestructuras alternativas (proyecto Nabucco). También debe reforzarse el diálogo con Rusia en materia nuclear (seguridad de las centrales y residuos).

- 4) Hay que profundizar en el desarrollo de los cuatro espacios comunes, intentando encontrar las áreas de colaboración de mayor interés para ambas partes: cooperación en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la criminalidad organizada

---

<sup>51</sup> Un ejemplo va a ser la participación de las compañías Total y Statoil-Hydro en el desarrollo del enorme yacimiento de gas Shtockman en el mar de Barents. Pero no parece muy compatible con el principio comunitario de libre competencia la forma como Moscú ha decidido seleccionar a sus socios extranjeros para desarrollar este importante proyecto.



internacional, en particular a través de EUROPOL (conclusión de un acuerdo) y EUROJUST, inmigración, seguridad marítima, cooperación espacial (negociaciones Galileo-Glonass), medio ambiente (Protocolo de Kyoto, eficacia energética), investigación (nanotecnología, energía, sanidad, biotecnología) y educación (participación rusa en el Proceso de Bolonia, incremento de los intercambios universitarios).

- 5) Rusia quiere por su parte profundizar en el diálogo con la UE en materia de Seguridad Exterior y desearía establecer un mecanismo institucional similar al Consejo OTAN-Rusia (de hecho ya hay reuniones mensuales entre el COPS y el embajador ruso ante la UE y semestrales del Consejo Permanente de Cooperación a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores). Ambas partes deben tratar de coordinar posiciones sobre las principales cuestiones de la agenda internacional, aunque muchas veces esto no será posible. También deben de promover la cooperación en la realización de operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE. El diálogo sobre la relación con los países del Cáucaso y Asia Central, en el marco de la Nueva Política de Vecindad, debe seguir siendo prioritario.
- 6) En el terreno comercial, ya se ha expuesto en este trabajo la importancia e interés del establecimiento entre la UE y Rusia de un espacio económico común, mediante un amplio y profundo acuerdo de libre comercio ampliado. Requisito previo es el ingreso de Rusia en la OMC. La UE y los estados miembros deberían presionar más a la parte rusa para una pronta conclusión de las negociaciones para dicho ingreso, ya que el acuerdo de libre comercio deberá ir más allá de los compromisos en ese marco multilateral.
- 7) Es necesario aprobar a la mayor brevedad posible el mandato de negociación para un nuevo acuerdo de asociación estratégica que permita el establecimiento a plazo de una ZLC ampliada. No es conveniente prolongar por mucho tiempo el PCA, ya que se ha quedado obsoleto y su contenido es insuficiente.
- 8) En materia de derechos humanos la UE debe mantenerse firme en la exigencia de los compromisos de Rusia como miembro de la OSCE y del Consejo de Europa (por ejemplo, seguir insistiendo en que debe ratificar los Protocolos 6 -abolición de la pena de muerte- y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos). Debe reiterar la necesidad de que en Rusia se avance en el respeto de las libertades y del estado de derecho, como elementos fundamentales para su estabilidad y prosperidad. La UE representa un sistema de valores que debe defender siempre, aunque ello disguste a los dirigentes rusos<sup>52</sup>. Pero esa defensa debe de hacerse también por los estados miembros en sus encuentros bilaterales con las autoridades rusas. Por otro lado, es preciso reconocer que la UE mantiene una posición pasiva (inaceptable para Rusia) sobre la situación de las minorías rusófonas en algunos Países Bálticos.

Habrá que tener por otra parte en cuenta la aspiración rusa de lograr a medio/largo plazo la supresión de la obligación de visado. Los ciudadanos rusos no producen inmigración ilegal y cada vez viajan más a Europa. Será necesario para ello reforzar la relación con Rusia en materia de protección de fronteras y lucha contra la inmigración clandestina.

---

<sup>52</sup> Es preciso sin embargo actuar con paciencia, ya que la evolución política de Rusia será lenta y paulatina, con avances y retrocesos.



En definitiva, la UE debe tratar a Rusia como lo que es: un socio estratégico muy importante e intentar que, progresivamente, se vaya acercando al sistema de reglas y valores que representa el proyecto europeo. De esta forma, tal vez algún día tanto europeos como rusos lleguen a decir sin dudarlo que “Rusia sí es Europa”.





## EL CONFLICTO DE XINJIANG: LA MINORÍA UIGUR Y LA POLÍTICA DE PEKÍN

Nicolás de Pedro <sup>1</sup>  
*OPEX, Fundación Alternativas*

### Resumen:

El artículo analiza la situación actual en Xinjiang y el creciente malestar y alienación de la población uigur. Para ello, se examinan los tres ejes de la política china en Xinjiang y sus consecuencias. En los últimos años, Pekín ha combinado la represión sistemática de toda actividad uigur (con vulneraciones masivas de los derechos humanos), con la promoción de la asimilación forzosa y la implementación de grandes proyectos de desarrollo. Pekín ha consolidado su dominio sobre Xinjiang, pero a costa de un creciente malestar y alienación de buena parte de la población uigur. A pesar de la calma de los últimos años, el conflicto dista mucho de estar resuelto y no es posible descartar por completo un nuevo ciclo de desórdenes y violencia como el que sacudió Xinjiang en los años 90.

**Palabras clave:** uigur, minoría étnica, conflicto, Xinjiang, China.

**Title in English:** “*The Xinjiang Conflict: The Uighur Minority and Beijing’s Policy*”

### Abstract:

*The article analyses the current situation in Xinjiang and the growing unrest and alienation of the Uighur population. Therefore, the three axes of Chinese policy towards Xinjiang and its consequences are considered. In recent years, Beijing has combined systematic repression of any Uighur activity (resulting in massive violations of human rights), with the promotion of forced assimilation and the implementation of great development projects. Beijing has reasserted its position on Xinjiang, although resulting in a growing unease and alienation among most of Uighur population. Despite the calm of the past few years, the conflict is far enough from being resolved and a new cycle of turmoil and violence, as those that shook Xinjiang in the 1990s, is not fully dischargeable yet.*

**Keywords:** Uighur; ethnic minority; conflict; Xinjiang; China.

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> Nicolás de Pedro es experto en Asia Central del Observatorio de Política Exterior Española (OPEX) de la Fundación Alternativas. Sus principales líneas de investigación son el proceso político de Kazajstán, con especial atención a su política exterior y de seguridad, y las relaciones internacionales en Asia central, en particular las cuestiones relativas a energía, seguridad, conflictos y minorías étnicas.

*Dirección:* OPEX, Fundación Alternativas, C/ Zurbano, 29, 3º izq., 28010 Madrid, España. *E-mail:* [ndepedro@gmail.com](mailto:ndepedro@gmail.com).



## Introducción

Xinjiang y los uigures son uno de los grandes desafíos nacionales de la República Popular China (RPC). Xinjiang es una de las cinco regiones autónomas de la RPC y es, junto con el Tibet, el único territorio del país en el que los chinos no constituyen la mayoría. El grupo mayoritario está formado por los uigures, una de las 55 etnias reconocidas oficialmente por el Estado chino y los que han mostrado una resistencia más tenaz a la asimilación y al dominio de Pekín. Aunque muchos de ellos se conformarían con una autonomía real y con el respeto mínimo de sus derechos culturales y políticos en el marco de la RPC, la mayor parte de los uigures sueña con la creación de una nueva república del Turkeistán oriental o Uiguristán independiente. Pekín por ello, percibe riesgos y posibles amenazas que podrían hacer peligrar la existencia misma de la RPC.

En los últimos años, China ha tratado de incorporar su lucha contra el secesionismo uigur a la “guerra contra el terror” de la administración Bush. No obstante, las principales organizaciones de la diáspora, así como la mayor parte de los uigures, abogan por la consecución de sus objetivos por medios pacíficos, a través del respeto de los derechos humanos y de la democratización de la región. Por ello, las acusaciones chinas parecen más un intento de justificar sus políticas autoritarias y las violaciones sistemáticas y masivas de los derechos humanos de los uigures que una realidad. No obstante, es cierto que existe un creciente riesgo de difusión de corrientes islamistas extremistas desde Pakistán y Afganistán hacia la zona meridional de Xinjiang. En este sentido, como veremos las medidas represivas masivas y la creciente marginación económica y social de los uigures agudizan este riesgo.

### 1. Xinjiang, los uigures y algunas cuestiones terminológicas

La región autónoma del Xinjiang Uigur se encuentra en el noroeste de la RPC y cubre una vasta superficie de más de un millón y medio de kilómetros cuadrados, es decir unas tres veces el territorio de España. Desde una perspectiva geográfica, Xinjiang puede ser dividido en tres regiones:

- Jungaria es la zona septentrional, separada de oeste a este del área meridional por la imponente cordillera del Tien Shan. Urumchi y Yining (Guljá) son los centros urbanos más importantes, siendo el primero la capital administrativa de Xinjiang. Esta zona tiene fronteras con Mongolia, Rusia y Kazajstán.
- El enorme desierto del Taklamakán ocupa el centro de Xinjiang.
- Kashgaria es la zona meridional, con Kashgar y Hotan como ciudades principales y fronteras con Kirguistán, Tayikistán, Afganistán, Pakistán e India (y el Tibet).

Histórica y culturalmente, el Turkeistán oriental está muy próximo a Asia central. De hecho, visto desde Asia central, se trata de una región vecina, cercana y con la que existen fuertes vínculos, mientras que desde China, se trata, históricamente de una región remota. No obstante, la geografía de la región, o más bien de las tres regiones antes descritas, ha determinado que cada una de ellas haya tenido influencias muy diferentes. Así, las ciudades de la Jungaria han tenido una relación comercial más estrecha con China y también, el corredor que existe entre el Altai y los Tien Shan ha sido una vía de conexión entre Mongolia y el territorio de Kazajstán. Por otro lado, las áreas meridionales han tenido una relación



mucho más estrecha con Uzbekistán, Kirguistán, Tayikistán y Afganistán y Pakistán a través de los pasos montañosos.

A pesar de su extensión, con sus veinte millones de habitantes es una región escasamente poblada. No obstante, la afluencia constante de inmigración china procedente de la China central y costera, está transformando, poco a poco, la ya de por sí complicada realidad demográfica y etnográfica de Xinjiang. Los uigures siguen siendo el grupo mayoritario, pero a consecuencia de esta inmigración china, en la actualidad no representan más que un 50% del total de la población. El segundo grupo en importancia numérica, es el formado por los chinos Han (es decir, chinos desde un punto de vista étnico), que suponen alrededor de un 40% del total. Los otros dos grupos con un volumen importante son los kazajos y los hui (o dunganos), que representan un 7 y un 4,5% respectivamente.

*Distribución étnica de la población de la región autónoma del Xinjiang Uigur en 2003<sup>2</sup>*

Grupo étnico	2003	% del total 2003
Uigur	8.823.500	45,6
Han	7.711.000	39,9
Kazajo	1.352.100	7
Hui (dungano)	866.700	4,5
Kirguiz	173.700	0,9
Mongol	166.900	0,8
Tayiko	40.900	0,2
Xibe	40.300	0,2
Manchú	23.900	0,1
Uzbeko	14.600	0,08
Ruso	11.100	0,06
Daur	6.700	0,04
Tártaro	4.900	0,03
Otros	103.200	0,5
<b>TOTAL XINJIANG</b>	<b>19.339.500</b>	<b>100</b>

<sup>2</sup> Elaboración propia. Las cifras de 2003 proceden del China Population and Information Research Center disponibles en <http://www.cpirc.org.cn/en/eindex.htm> Consulta: 15 de junio de 2006.



Desde una perspectiva lingüística, la región presenta una gran variedad. Las principales lenguas se adscriben a tres grandes familias de lenguas: la altaica, la sino-tibetana y la indoeuropea. A su vez, las lenguas altaicas de Xinjiang se adscriben a sus tres grandes subdivisiones:

- Túrquica: el uigur, el kazajo, el kirguiz, el uzbeko y el tátar. El uigur y el uzbeko están muy próximos entre sí, al igual que el kazajo y el kirguiz.
- Mongol: el mongol y el daur.
- Tungusa: el manchú y el xibe.

Los Han y los Hui (dunganos) hablan chino, que pertenece a la familia sino-tibetana. Por último, con relación a los grupos reflejados en la tabla el ruso y el tayiko pertenecen a las lenguas indoeuropeas, pero mientras el ruso es una lengua eslava, el tayiko es una lengua de la familia irania (o una variante regional del farsi dependiendo de los autores).

La religión mayoritaria en la región es el islam sunnita, ya que uigures, kazajos, kirguises, uzbekos, tátaros, hui y tayikos se reconocen como musulmanes. No obstante, en este sentido es necesario destacar que; por un lado, kazajos y kirguises presentan un nivel de islamización superficial; y por otro lado, los hui, esto es, chinos étnicos de religión musulmana, sienten poca afinidad con los musulmanes no chinos.

Los uigures, por su parte, son un pueblo de lengua y cultura túrquica y tradición sedentaria y musulmana sunnita. Tanto por su modo de vida como por su lengua, los uigures están muy próximos a los uzbekos.

Para concluir esta introducción, algunas cuestiones terminológicas previas. Para referirnos a los uigures utilizamos el gentilicio 'uigur' con el plural 'uigures', el más frecuente en las (escasas) fuentes recientes en español. Sin embargo, hasta hace algunos años era frecuente el plural 'uigueros'. En inglés, por su parte, puede encontrarse el término como 'uighur', 'uigur', 'uygur' o 'uyghur', no obstante, ninguno se acerca más que otro en su pronunciación al gentilicio en lengua uigur que es 'oygur'.

Asimismo, empleamos el concepto de 'minoría étnica' con relación a los uigures, pero conviene tener presente dos cosas: por un lado, que estamos hablando de un grupo humano de casi nueve millones de habitantes (a los que hay que se pueden sumar el más de medio millón fuera de China); y, por otro lado, que en el contexto de Xinjiang son el grupo étnico mayoritario. Es decir, que empleamos el término de 'minoría', en tanto en cuanto su adscripción a un grupo étnico diferente del mayoritario del conjunto del Estado incide en sus posibilidades de participación política y supone una merma en sus oportunidades de desarrollo socioeconómico.

Por último, en este artículo utilizamos el término 'nacionalidad' en el sentido que tiene en China (y en el territorio de la antigua Unión Soviética), es decir, como equivalente de nuestro concepto de 'etnia'. Así, se distingue formalmente entre ciudadanía y pertenencia étnica. De esta manera, cuando utilicemos los términos 'uigures', 'chinos', 'kazajos', etc. normalmente, lo haremos en el sentido étnico del término y no en función de la ciudadanía estatal que se posea. Asimismo, es importante destacar que desde la perspectiva uigur los términos Xinjiang o Xinjiang-Uigur son imposiciones chinas, mientras que desde la perspectiva de Pekín el empleo de términos como 'Turkestán oriental' o 'Uigurstán' supone legitimar o posicionarse



por la secesión de este territorio de China. Ambos plantean diferentes problemas, por ello, en el presente artículo, hemos optado por usar los diversos términos en función de cada referencia concreta, sin que su uso suponga, necesariamente, tomar partido por una u otra concepción.

## 2. Orígenes históricos del conflicto

Como todo conflicto enquistado en el tiempo, el de Xinjiang presenta perfiles complejos que desaconsejan simplificaciones apresuradas. Al mismo tiempo, chinos y uigures contraponen dos discursivas historiográficas excluyentes con respecto al actual territorio de Xinjiang, de tal manera que la elaboración de una mínima contextualización histórica del conflicto resulta también compleja. Obviamente, uno de los elementos centrales que subyace en este debate es la lucha por demostrar la legitimidad de las reivindicaciones uigures sobre el territorio de la actual Xinjiang. Para ello, el discurso reivindicativo uigur establece una conexión clara y directa entre los uigures actuales y los pueblos y culturas que han ocupado este territorio a lo largo de los siglos. Por parte china, el objetivo es precisamente desmontar estas tesis y presentar una visión alternativa que destaque los antiquísimos lazos con Pekín y la convierta en parte integral del devenir histórico de China.

La discursiva uigur presenta las mismas dificultades epistémicas que el resto de discursos historiográficos construidos bajo el prisma de la definición estalinista de las nacionalidades. De hecho, existe un fluido y encendido debate académico en torno al proceso de etnogénesis de los uigures contemporáneos<sup>3</sup>. La conexión lineal y causal con este pasado remoto, en buena medida conceptualizado anacrónicamente, es el eje de esta polémica. El discurso uigur más esencialista, tiene un evidente carácter teleológico y no resiste un análisis crítico que considere, en primer lugar, las muy diversas y variadas influencias culturales que han confluído en la región (maniqueísmo persa, budismo, cristianismo nestoriano, prácticas chamanistas, etc.) y, en segundo lugar, la desaparición del etnónimo uigur desde mediados del siglo XV<sup>4</sup> hasta su revitalización a principios del siglo XX<sup>5</sup>.

No obstante, la pretensión china de que los poderes establecidos en Pekín no han dejado de ejercer una soberanía efectiva y continua sobre el territorio actual de Xinjiang al menos desde el 60 a.C. resulta difícilmente sostenible. Sin entrar en mayores detalles, se puede afirmar que por lo menos desde la retirada de la dinastía Tang en el 755 y hasta la conquista por la dinastía Qing en 1758 no hubo ningún poder chino establecido en este territorio. En este sentido, es importante tener en cuenta que estamos refiriéndonos a la existencia o no de un poder político chino, otra cuestión diferente son los lazos comerciales que han existido entre, fundamentalmente, la zona septentrional de Xinjiang y China.

En cualquier caso, sea problemático o no, conectar a los uigures actuales con el janato uigur del siglo VII<sup>6</sup>, se puede afirmar que, a día de hoy, existe un enorme colectivo tanto dentro como fuera de Xinjiang que, por encima de divisiones y diferencias internas, se reconoce a sí mismo bajo el calificativo de 'uigur' y comparte ciertos elementos

<sup>3</sup> Vid. Gladney, Dru (1990): "The ethnogenesis of the Uighur", *Central Asian Survey*, 9:1, pp. 1-28.

<sup>4</sup> Que, por otra parte, hacía referencia a la población budista del área de Turfán.

<sup>5</sup> Decisión adoptada, además, en un congreso sobre pueblos túrquicos celebrado en Tashkent en 1921.

<sup>6</sup> Por otra parte, este janato uigur con capital en Karabalgasun de 744 a 840 se estableció en el territorio de la actual Mongolia.



(fundamentalmente lengua, cultura y religión) y que, fruto de estas mismas características están nítidamente diferenciados de los chinos Han (chinos *strictu sensu*).

## **2.1. La conquista china y la creación de Xinjiang**

El origen del actual dominio chino sobre este territorio se encuentra en la invasión acometida en 1758 por la dinastía Qing<sup>7</sup>. No obstante, hasta mediados del siglo XX este dominio fue frágil y la región se sumergió en un periodo de grandes convulsiones, tanto de carácter interno por la resistencia ante el poder imperial chino por parte de las poblaciones musulmanes locales como de carácter externo por la expansión de los imperios ruso y británico por Asia central y meridional en la época conocida como del *gran juego*. De esta manera, el Turkeistán oriental se convirtió en zona de confluencia e interacción entre estos tres poderes imperiales. Durante el siglo XIX, la debilidad del imperio Qing fue aprovechada tanto por la población local para sublevarse contra su poder como por Rusia para fortalecer su presencia en la zona.

La región fue escenario de decenas de rebeliones, muchas de ellas exitosas que obligaron al imperio chino a replegarse progresivamente. La principal fue la liderada por Yakub Beg, aventurero de Kokand (actual Uzbekistán), que consiguió establecer un emirato independiente con capital en Kashgar en 1864, que por unos años dominó todo el área meridional. La debilidad del dominio chino también fue aprovechada por Rusia para ocupar la cuenca alta del río Ili en 1871. En 1877 y 1878 se produjo la contraofensiva china, con feroz represión posterior. Pekín acabó con el emirato de Kashgar y, apoyada también por la presión británica, consiguió forzar la retirada rusa del territorio de Jungaria<sup>8</sup>. Por el Tratado de San Petersburgo de 1881, Rusia devolvía estos territorios a China a cambio de una fuerte compensación económica y ulteriores privilegios comerciales. Visto su fracaso, las autoridades imperiales chinas, replantearon su estrategia en el Turkeistán oriental y establecieron las bases conceptuales del dominio chino sobre la región. Así, el 14 de noviembre de 1884 se creaba por decreto la provincia de Xinjiang (que significa nuevo dominio o territorio). Asimismo, Pekín decidió pasar de un estilo de dominio indirecto a través de los jefes locales (*begs*) por un control directo bajo la administración china de un gobernador Han en Urumchi (reconocida como capital provincial). Además, dadas las dificultades para promover la inmigración china hacia esta región, se decidió repoblar la zona norte de Xinjiang, que había quedado despoblada tras el exterminio de los oirates, con taranchis (futuros uigures) de los oasis del sur. Al mismo tiempo, se planteaba un primer intento de asimilación cultural de la población túrquica a través de la educación confuciana<sup>9</sup>. Sin embargo, durante este mismo periodo se producen las primeras manifestaciones de nacionalismo uigur en el sentido moderno del término (aunque de clara orientación panturquista en este momento) entre los intelectuales y comerciantes locales. Los uigures, como el resto de pueblos turcófonos de Anatolia a Siberia recibieron la poderosa influencia de los intelectuales reformistas tártaros y turcos,

---

<sup>7</sup> Esta invasión tenía como objetivo prioritario acabar con los oirates, pueblo budista mongol, cuyas incursiones en el Tíbet inquietaban seriamente a Pekín.

<sup>8</sup> Vid. Millward, James A. y Perdue, Peter C. (2004): "Political and Cultural History of the Xinjiang Region Through the Late Nineteenth Century" en Starr, Frederick (ed.): *Xinjiang: China's Muslim borderland*, Washington, Central Asia-Caucasus Institute, pp. 56-62.

<sup>9</sup> Vid. Millward, James A. y Tursun, Nabijan. (2004): "Political History and Strategies of Control, 1884-1978" en Starr, Frederick (ed.): *op. cit.*, pp. 63-67.



especialmente a través de la figura de Ismail Bey Gasprinski y sus nuevos métodos educativos<sup>10</sup>.

No obstante, los uigures fueron incapaces de establecer un movimiento unido y eso explica por qué, a diferencia del Tíbet o Mongolia, la desaparición del poder imperial chino y su sustitución por una república en 1911 no provocó una declaración de independencia de todo o parte del Turkestán oriental. Por el contrario, de 1911 a 1949 Xinjiang vivió un periodo especialmente convulso, trágico y oscuro. Más allá de la confrontación generalizada de las poblaciones musulmanas contra el poder chino, resulta difícil establecer bases étnicas para explicar la convulsión regional toda vez que se produjeron sangrientos enfrentamientos entre los propios musulmanes (uigures contra dunganos, uigures contra uigures, kazajos contra uigures<sup>11</sup>) y entre los propios chinos (nacionalistas contra comunistas). La situación se complicaba aún más por la acción de diferentes señores de la guerra y la presencia en Xinjiang de contingentes de rusos blancos, que buscaban refugio frente al avance bolchevique y por la influencia del dominio japonés sobre Manchuria y Mongolia interior y su promoción de corrientes panmongolas y panturquistas.

Al mismo tiempo, la Unión Soviética con la reorganización territorial del Asia central de 1924 a 1936 y, con ello, de la delimitación de las cinco repúblicas actuales, consolidaba su dominio sobre el Turkestán occidental.

## **2.2. La primera y segunda repúblicas del Turkestán oriental**

En este contexto, independentistas uigures consiguieron constituir en Kashgar en noviembre 1933 la república del Turkestán oriental. Esta primera república de claro dominio uigur tuvo una existencia efímera, ya que en febrero de 1934 sucumbió ante la acción combinada de las fuerzas chinas de Urumchi y las fuerzas soviéticas. La activa participación soviética (con el envío de dos brigadas) se explica por el temor que sentía Moscú ante la existencia de una república túrquica independiente que escapara de su control y que pudiera servir de inspiración y apoyo a los movimientos independentistas dentro del Asia central soviética. La acogida de muchos dirigentes *basmachis*<sup>12</sup> en el Kashgar independiente y su hostilidad manifiesta hacia la URSS, debida a su fuerte componente islámico, convencieron a Stalin de la necesidad de acabar con este primer intento de constitución de un poder uigur soberano.

No obstante, la Unión Soviética ejerció una poderosa influencia sobre los uigures, especialmente sobre los radicados en la Jungaria. Durante buena parte de los años treinta Xinjiang funcionó autónomamente con relación a Pekín, pero bajo una fuerte influencia soviética; hasta el punto de que fueron tropas soviéticas las que aplacaron la rebelión protagonizada por uigures y dunganos en 1937 contra el gobierno de Urumchi. Con su fuerte influencia sobre Xinjiang, además de la propia profundidad estratégica, Moscú buscaba un acceso libre a las considerables reservas minerales de la región. En cualquier caso, en 1942 una delegación de Chiang Kaishek convenció al gobierno de Urumchi, para que rompiera sus

<sup>10</sup> Vid. Bennigsen, Alexandre de (1972): "Los turcos durante el gobierno zarista y soviético" en Hambly, Gavin (comp.): *Asia central*, Madrid, Siglo XXI, pp. 189-195.

<sup>11</sup> Vid. Forbes, Andrew (1986): *Wardlords and Muslims in Chinese Central Asia*, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>12</sup> Movimiento de resistencia centroasiático frente al poder soviético (1918-1928)



lazos con Moscú<sup>13</sup>. A pesar de todo, la influencia soviética siguió siendo muy intensa en las áreas fronterizas con la Unión Soviética; es decir, en los distritos de Ili, Tarbagatai y Altai.

En octubre de 1944 se inició la conocida como “rebelión de los tres distritos”, que en tan sólo un mes se hizo con el poder en Guljá (actual Yining) estableciendo la segunda república del Turkestán oriental en el territorio de estos tres distritos. El marcado carácter nacionalista, secular y prosoviético diferencian claramente esta segunda república del Turkestán oriental de la primera establecida en Kashgar en 1934. Esta nuevo Estado uigur pudo mantenerse como tal gracias al apoyo militar soviético. No obstante, como en ocasiones anteriores, la evolución de las relaciones entre Rusia y China condicionó completamente sus posibilidades para consolidarse como un Estado soberano e independiente. Así, el triunfo de Mao Zedong y la creación de la RPC supuso una nueva etapa en las relaciones entre Pekín y Moscú. Además, desde la perspectiva de Moscú, la existencia de una república túrquica independiente fronteriza comportaba riesgos para la estabilidad del Asia central soviética. Por eso, la URSS accedió a retirar su apoyo a la República del Turkestán oriental a cambio de que China reconociera la independencia de Mongolia exterior.

De esta manera, los miembros más destacados del gobierno de Guljá incluido su presidente Ajmetjan Kasimi, conminados por Moscú, accedieron a participar en un congreso sobre minorías en Pekín invitados por el propio Mao Zedong. Así, en agosto de 1949 partieron en avión de Alma-Ata<sup>14</sup> con destino a Pekín. Sin embargo, al poco de despegar el avión se estrelló<sup>15</sup>. La noticia, no obstante, se mantuvo en secreto hasta el mes de diciembre, una vez que las fuerzas del Ejército Popular de Liberación (EPL) chino habían ocupado todo el norte de Xinjiang. Al mismo tiempo, Seypidin Ezizi (Sayfudin), líder uigur de infausto recuerdo para sus compatriotas, anunció la incorporación de la república del Turkestán oriental a la RPC. No obstante, a pesar de sus apenas cinco años de existencia, el recuerdo de la segunda república del Turkestán oriental ha quedado fijado en el imaginario colectivo uigur, como el principal referente sobre el que asentar las esperanzas en un nuevo Estado independiente. No en vano, entre los dirigentes y personalidades de esta república figuraban algunos de los políticos e intelectuales uigures más brillantes y por ende, más añorados.

### **2.3. La integración en la RPC y la creación de la región autónoma del Xinjiang Uigur**

Durante los primeros años, Xinjiang fue gobernado directamente por el EPL, con el general Wang Zhen al frente del gobierno de Urumchi. El principal objetivo era consolidar este nuevo dominio y para ello, había que fortalecer la posición del Partido Comunista Chino (PCCh) en la región. Sin embargo, encontrar cuadros locales óptimos para los planes de Pekín era un tarea complicada, pues los más preparados tenían fuertes lazos con la experiencia republicana independiente y con Moscú.

Con el fin de fomentar las adhesiones y evitar nuevas rebeliones de la población local, los primeros años de dominio de la RPC sobre Xinjiang se caracterizaron por una relativa

---

<sup>13</sup> Para un relato más detallado de estos sucesos, véase Mackerras, Colin (1994): *China's Minorities. Integration and Modernization in the Twentieth Century*, Hong Kong, Oxford University Press, pp. 86-95.

<sup>14</sup> Actual Almaty en Kazajstán.

<sup>15</sup> Las circunstancias del accidente nunca fueron esclarecidas y aunque, existen sospechas razonables de que fuera provocado por los servicios secretos soviético, chino o por ambos, nunca ha sido posible aportar evidencias. No obstante, es difícil, por no decir imposible, encontrar un uigur que no esté convencido de que se trató de un atentado.



permisividad con respecto a la especificidad cultural uigur. En un principio, Mao Zedong, se inspiró en la política soviética con relación a las nacionalidades y de hecho, la concepción china de la ‘nacionalidad’ (*shaoshu minzu*) es deudora de la elaborada por el propio Stalin en 1913<sup>16</sup>.

Con relación a Xinjiang, el planteamiento chino, o al menos en su manifestación pública, varió rápidamente tanto por su propia naturaleza centralista como por el temor que sentía Pekín por el ascendiente de Moscú sobre los uigures de Xinjiang. Los primeros años 50 estuvieron marcados por las purgas entre los líderes locales y por el rechazo a la propuesta uigur relativa a la creación en el marco de la RPC de una república de Uiguristán similar a las repúblicas soviéticas centroasiáticas<sup>17</sup>. En este punto, la política china fue (y es) nítidamente diferente a la soviética, ya que China, con su concepción unitaria y centralizada del Estado, siempre ha rechazado la constitución de repúblicas en su seno; aunque se acepta el derecho de autonomía y el respeto a las diferencias culturales<sup>18</sup>.

El 1 de octubre de 1955 se estableció la región autónoma del Xinjiang Uigur, con lo que Pekín, más que hacer un reconocimiento de la especificidad uigur hacía una declaración formal de la pertenencia (innegociable) de Xinjiang a la estructura estatal de la RPC. Desde entonces y hasta nuestros días, su carácter autónomo y el respeto (y promoción) de los derechos uigures ha sido más una realidad *de iure* que *de facto*. La concepción centralizada del Estado por parte de las autoridades chinas no ha variado con el tiempo; pero, la política con las minorías nacionales ha fluctuado entre las fases de reconocimiento y las fases de denuncia del nacionalismo y del separatismo.

Los años 50 y 60 estuvieron marcados en Xinjiang por la dureza de las condiciones de vida y los grandes proyectos de transformación (basados fundamentalmente en la colectivización y en la industrialización). El hambre y el clima represivo empujaron a muchos uigures a emigrar, fundamentalmente hacia la Unión Soviética y Turquía. Las facilidades y promesas soviéticas fomentaban estas migraciones. Al mismo tiempo, las relaciones entre Pekín y Moscú empeoraban rápidamente, lo que provocaba a su vez una tensión creciente en las áreas fronterizas. De hecho, la frontera entre Xinjiang y el Kazajstán soviético fue el escenario principal del enfrentamiento entre ambos países. Moscú mantenía su influencia sobre los uigures, lo que contribuía a fortalecer las suspicacias de Pekín.. Al mismo tiempo, se crearon estaciones de radio uigures tanto en Alma-Ata como en Tashkent, que emitían para Xinjiang y denunciaban la persecución que sufrían las nacionalidades musulmanas en la RPC. Moscú estaba interesada en la inmigración uigur por dos motivos: por un lado, dada esta creciente rivalidad ideológica con China, mostrar la superioridad de su política de nacionalidades; y, por otro lado, utilizar a esta masa de inmigrantes como fuerza de trabajo dentro del contexto del programa de las Tierras Vírgenes, lanzado por Jrushov en 1954 y que tenía por objeto transformar parte de las estepas del norte de Kazajstán, el oeste de Siberia y áreas del Altai en tierras de cultivo<sup>19</sup>. Dentro de su planteamiento instrumental de la cuestión

<sup>16</sup> Que entiende que un pueblo (*narod*) es “una comunidad estable, históricamente formada, de lengua, territorio, vida económica y formación psicológica, que se manifiesta mediante una cultura común”. cit. en Roy, Oliver (1998): *La nueva Asia central o la fabricación de naciones*, Madrid, Sequitur, p. 111.

<sup>17</sup> Vid. Millward, James A. y Tursun, Nabijan. (2004): “Political History and Strategies of Control, 1884-1978” en Starr, Frederick (ed.): *op. cit.*, pp. 87-98.

<sup>18</sup> Para una síntesis panorámica sobre las minorías étnicas en China véase Mackerras, Colin (2003): “Ethnic minorities in China” en Mackerras, Colin (ed.): *Ethnicity in Asia*, Londres y Nueva York, RoutledgeCurtzon, pp. 15-47.

<sup>19</sup> Vid. “The Virgin Lands and the Creation of a Socialist Kazakhstan” en Olcott, Martha B. (1987): *The Kazakhs*, Stanford, Hoover Institution Press, pp. 225-230; y Durgin Jr., Frank A. (1962): “The Virgin lands programme 1954-1960”, *Europe Asia Studies*, 13:3, pp. 255-280.



uigur las autoridades soviéticas se platearon incluso la creación de un *oblast* autónomo uigur en tres distritos de territorio kazajo. El punto culminante de esta política fue el alzamiento del uigur Ismail Yusupov al puesto de primer secretario del Partido Comunista de Kazajstán en 1962<sup>20</sup>.

No obstante, los excesos cometidos por Pekín sobre las poblaciones locales y el hambre eran el motor principal de estas migraciones. Así, los mayores movimientos se produjeron con la puesta en marcha del proyecto del Gran Paso Adelante (1958-1961). Para poner fin a esta emigración, Pekín decidió cerrar su frontera con la Unión Soviética en la primavera de 1962. Este cierre provocó manifestaciones y disturbios en Guljá ese mismo año que se saldaron con multitud de muertos y heridos. El número exacto de víctimas no ha podido ser establecido nunca, pero se supone que las víctimas se contaron por decenas y puede que, incluso, por centenares (si se computa la represión posterior). En cualquier caso, entre 1954 y 1962, entre 100 y 150.000 personas (entre uigures, kazajos y dunganos) cruzaron la frontera con el Kazajstán soviético<sup>21</sup>. Estos uigures, se unían a las decenas de miles que habían emigrado a Kazajstán en 1881-1884<sup>22</sup>, para formar la mayor diáspora uigur hasta nuestros días.

La tensión entre la Unión Soviética y China siguió creciendo, y de hecho se produjeron diversos incidentes armados, siendo los más graves los ocurridos en los alrededores del lago Zhalanashkol (Kazajstán) en 1969. Esta situación complicó aún más la situación de los uigures, ya de por sí difícil en el contexto de la Revolución Cultural (1966-1976). De hecho, hasta el deshielo de los años 80 fue imposible conocer directamente el malestar de los uigures en Xinjiang. Por ello, fue el exilio el que se erigió en voz de la conciencia uigur. En este sentido, tuvieron mucha importancia figuras como Isa Yusuf Alptekin y Muhammad Emin Bugra, desde Turquía en los primeros años (y muy próximo a EEUU en el caso de Alptekin); o Zia Samedi y Zunnun Taipov, desde el Kazajstán soviético.

### **3. Los uigures y la política de Pekín (1991-2007)**

Durante los años 90, se produjo una revitalización del activismo uigur de carácter separatista. Desde la perspectiva de Pekín, la situación en Xinjiang representa un grave desafío nacional, ya que su hipotética secesión podría afectar, incluso a la propia supervivencia de la RPC como tal. Durante los años noventa se produjeron numerosos sucesos violentos, que hicieron temer el posible inicio de un conflicto y crisis de gravedad creciente. Pekín ha implementado diversas campañas represivas con el objeto de acabar con la actividad uigur y, en buena medida ha tenido éxito ya que, desde finales de los 90 no se han producido más incidentes violentos, y se han acallado las voces uigures críticas dentro de China. No obstante este objetivo se ha conseguido a través de una vulneración masiva e indiscriminadas de derechos humanos que, si bien, ha aplacado al activismo uigur más dinámico, no ha resuelto el problema de la región que sigue siendo, la integración de la minoría uigur y su interacción armoniosa en la estructura de la RPC. De hecho, el resultado de las políticas implementadas en los últimos quince años, es un aumento del grado de malestar uigur; por lo que, pese a la calma de los años precedentes, la situación podría empeorar y el inicio de un nuevo ciclo de tensión y violencia, no es completamente descartable.

<sup>20</sup> Yusupov fue defenestrado en 1964 poco después del golpe burocrático contra Jrushov.

<sup>21</sup> Con relación a los movimientos migratorios uigures, véase Clark, William y Kamalov, Ablet (2004): "Uigur migrations across Central Asian frontiers", *Central Asian Survey*, 23 (2), pp. 167-182.

<sup>22</sup> Huyendo de la represión de las tropas imperiales Qing tras su reconquista de Xinjiang.



Al mismo tiempo, la región tiene un interés cada vez mayor para Pekín desde una perspectiva económica y estratégica. Xinjiang alberga grandes reservas de petróleo, gas natural, carbón y uranio y, además, se está convirtiendo en un importante centro de redistribución logística que actúa como puente entre la China central y costera y el continente euroasiático, que China espera convertir en un elemento cada vez más destacado de su suministro energético. Por otra parte, en Xinjiang, China tiene su polígono de pruebas nucleares y de misiles (Lop Nor y otros) y otras instalaciones de carácter estratégico como centros de control de telecomunicaciones y estaciones de escucha y de interceptación.

### **3.1. Xinjiang en la postguerra fría: la revitalización del activismo uigur en los años 90**

Desde principios de los años noventa el movimiento uigur vivió una fase de revitalización y actividad. La efervescencia uigur respondía a un conjunto de factores, pero tres tuvieron un claro efecto dinamizador en este proceso:

- La desaparición de la Unión Soviética en 1991.
- La política de apertura con respecto a las minorías nacionales y las regiones autónomas implementada por Pekín durante los años ochenta.
- El conflicto en Afganistán.

La desaparición de la Unión Soviética supuso el surgimiento de cinco repúblicas independientes en Asia central, cuatro de ellas con grupos túrquicos como grupos étnicos titulares o etnias epónimas. De esta manera, su caída inspiró profundamente a los independentistas uigures. Desde la perspectiva uigur las analogías eran (y siguen siendo) claras: por un lado, si otros pueblos túrquicos como kazajos, uzbekos, kirguises o turkmenos tenían su propia república independiente por qué no debían tener la suya los uigures; y, por otro lado, si la Unión Soviética había desaparecido por qué no debía desaparecer también la RPC, dado que ambas eran de inspiración comunista y contaban con grandes minorías nacionales en su seno.

No obstante, más allá de las apariencias estas analogías se basaban en algunos supuestos erróneos<sup>23</sup>. Por un lado, la Unión Soviética había sido formalmente un Estado federal compuesto por repúblicas nacionales que, aunque sólo fuera teóricamente, eran iguales en derechos a la propia Rusia y a las que se reconocía el derecho de secesión. China, por el contrario nunca ha aceptado la existencia de repúblicas en su seno, sólo la existencia de algunas autonomías limitadas<sup>24</sup> y, además, como apunta Esteban, hay un amplio consenso entre la comunidad política china y la población Han con respecto al carácter centralizado del Estado y la defensa de su unidad territorial, por encima de cualquier otra consideración<sup>25</sup>. Además, en los años 70 y 80, en las repúblicas soviéticas centroasiáticas se habían afianzado las oligarquías locales y había empezado un lento proceso de desrusificación, potenciado además por el dinamismo demográfico de las etnias indígenas (o epónimas). Por el contrario, en el Xinjiang-Uigur el proceso de sinificación había continuado intensamente y Pekín seguía ejerciendo un férreo control sobre los asuntos políticos de la región autónoma. De esta

<sup>23</sup> Poch de Feliu, Rafael (2004): "Turkestán", *La Vanguardia*, 1 de octubre.

<sup>24</sup> Además del Xinjiang-Uigur, en el Tíbet, en Mongolia interior, en Guangxi y en Ningxia.

<sup>25</sup> Esteban Rodríguez, Mario (2007): *China después de Tian'anmen. Nacionalismo y cambio político*, Barcelona, Edicions Bellaterra, p. 73.



manera, era (y es) impensable una declaración de soberanía por parte de las autoridades autónomas de Xinjiang tal como hicieron las diferentes repúblicas soviéticas<sup>26</sup>. Al mismo tiempo, Pekín no ha dado ninguna muestra de querer desprenderse de esta región, como sí sucedió en Moscú, donde durante los años ochenta fueron reiterados los debates en torno a lo oneroso de la carga centroasiática para Rusia. Por otra parte, pasados los acontecimientos de Tian' anmen tampoco había nada que hiciera presagiar un colapso de la estructura de poder china, sino que por el contrario, la implementación de la agenda reformista ha consolidado la posición del PCCh y ha fortalecido institucionalmente la República Popular<sup>27</sup>.

La adopción de la agenda reformista y del proyecto desarrollista se produjo con el ascenso de la facción tecnócrata a la cúspide del poder en el Tercer Pleno del PCCh en 1978. Desde este momento, China entró de lleno en un proceso de transformación socioeconómica y de transición del totalitarismo al autoritarismo<sup>28</sup>. Esto supuso, durante los primeros años del gobierno de Deng Xiaoping, una cierta apertura en Xinjiang y una política más permisiva con respecto a las tradiciones culturales y religiosas de los uigures. Así, en mayo de 1984, se aprobó la Ley de Autonomía Regional<sup>29</sup> que reforzaba algunos de los derechos recogidos en la constitución china de 1982. Esta ley garantiza, al menos teóricamente, un cierto control de la minoría uigur sobre las normativas aplicables en Xinjiang. Este cambio de actitud por parte de Pekín supuso una mayor tolerancia con respecto a las especificidades culturales uigures, fundamentalmente en lo relacionado con su lengua y la práctica del Islam. Así, en la década de los 80 se dieron mayores facilidades para la educación en uigur, se reabrieron antiguas mezquitas y se construyeron otras nuevas.

Al mismo tiempo, este relajamiento también se reflejó en las fronteras de Xinjiang. A mediados de la década se reabrió la frontera con la Unión Soviética, lo que supuso el inicio de un importante comercio transfronterizo cuyo volumen ha crecido espectacularmente desde entonces y es hoy un factor económico de primer nivel tanto para Xinjiang como para las dos ex repúblicas soviéticas centroasiáticas vecinas, Kazajstán y Kirguistán. Por otro lado, las autoridades chinas fueron más flexibles en la concesión de pasaportes y permisos para que estudiantes uigures se formaran religiosamente en países islámicos, fundamentalmente en el fronterizo Pakistán. La apertura en 1987 de la *Karakorum Highway*, la carretera que une Kashgar con Islamabad, influyó considerablemente en el incremento de la relación entre el Xinjiang, meridional, y Pakistán.

No obstante, los límites de esta apertura eran claros y no iban más allá de un cierto relajamiento sobre el estricto control ejercido sobre los uigures en las décadas precedentes. El fortalecimiento del dominio Han seguía siendo el objetivo principal y, a pesar del clima de apertura, buena parte de los programas de asimilación lingüística de la población uigur fueron perfilados en la década de los 80<sup>30</sup>. Por otra parte, esta tímida apertura de Pekín sirvió, fundamentalmente, para conocer su insatisfacción por su situación en la RPC. Así, durante los

---

<sup>26</sup> Sin considerar aquí el carácter "impuesto" o no de las independencias en Asia central. Con relación a las independencias nacionales, véase Olcott, Martha B. (1992): "Central Asia's Catapult to Independence", *Foreign Affairs*, núm. 71:3, Verano, pp.108-130; y Roy, Oliver (1998): *La nueva Asia central, op.cit.*, pp. 205-229 y 257-295.

<sup>27</sup> Vid. Esteban Rodríguez, Mario (2007): "La China reformista y el mantenimiento del Partido-Estado", *Papeles del Este*, 13, pp. 1-16.

<sup>28</sup> Vid. *Ibid.*, pp. 1-5.

<sup>29</sup> Parcialmente enmendada en febrero de 2001.

<sup>30</sup> Vid. Schluessel, Eric T. (2007) "Bilingual' education and discontent in Xinjiang', *Central Asian Survey*, 26:2, pp. 255-256.



años 80 fueron más o menos frecuentes las manifestaciones uigures de carácter pacífico reclamando una mayor autonomía e incluso la independencia.

Por último, la invasión soviética de Afganistán en 1979 repercutió también en la evolución interna de la región autónoma ya que, el sur de Xinjiang fronterizo con este país, al igual que el norte de Pakistán se convirtió en un área de apoyo a los *muyahidines* afganos. Desde la perspectiva de Pekín, el avance soviético hacia el sur representaba una seria amenaza para su seguridad<sup>31</sup>. Por ello, el gobierno chino autorizó tanto el transporte de armas con destino a Afganistán y Pakistán como la apertura de dos campos de entrenamiento en áreas cercanas a Kashgar y Hotan. A pesar de este apoyo a la causa islamista por excelencia de los años ochenta, Pekín siguió ejerciendo un control efectivo sobre las actividades de su propia población musulmana. No obstante, algunos segmentos de la población uigur de las zonas meridionales, se sintieron inspirados por la lucha de los *muyahidines* afganos contra las fuerzas soviéticas. Así, en abril de 1990 se produjo en Baren, una localidad muy próxima a Kashgar, un levantamiento armado de unos doscientos hombres liderados por el uigur Zahideen Yusuf. Elaborar una crónica verificable en todos sus puntos o establecer el computo exacto de las víctimas de la sublevación de Baren, así como de buena parte de los acontecimientos violentos que sacudieron Xinjiang durante los años noventa, es tarea harto complicada tanto por el bloqueo informativo que han aplicado las autoridades chinas como por las propias imprecisiones, voluntarias o no, que contiene, a su vez, la información oficial facilitada por Pekín. En cualquier caso, parece claro que el levantamiento se saldó con al menos cinco o seis muertos entre las filas de la policía china y con la mayor parte de los sublevados (incluido su líder), muertos cuando se retiraban a las zonas montañosas como consecuencia del bombardeo aéreo efectuado por el EPL.

De 1992 a 1997 se produjeron una serie de acontecimientos violentos, algunos de ellos de claro carácter terrorista, en Xinjiang atribuidos por Pekín a independentistas uigures. Con posterioridad, analizaremos con más detalle la vinculación o no de la actividad uigur con estos episodios violentos. En cualquier caso, la crónica negra de Xinjiang durante los noventa incluye sucesos como el atentado con bomba el 5 de febrero de 1992 en dos autobuses en Urumchi que se saldaron con, al menos tres muertos y más de veinte heridos. El 17 de junio de 1993, otra bomba, esta vez en Kashgar ocasionó dos víctimas mortales y seis heridos. Además, de estos dos graves sucesos, según las autoridades chinas durante la primera mitad de los noventa se produjeron otras atentados terroristas que no produjeron víctimas mortales, además de huelgas y serios disturbios protagonizados por uigures. No obstante, el suceso más grave claramente relacionado con el malestar de la comunidad uigur, son las manifestaciones y graves disturbios que sacudieron Yining (Guljá) del 5 al 8 de febrero de 1997. La detención de unos estudiantes uigures provocó una serie de manifestaciones de protesta en las que participaron varios miles de personas y que devinieron en violentas, debido a la dura respuesta de la policía que, incluso llegó a utilizar armas de fuego para acabar con las concentraciones<sup>32</sup>. Al menos dieciséis uigures murieron y ciento cincuenta resultaron heridos<sup>33</sup>. Los días posteriores se produjeron varias ejecuciones sumarias y detenciones masivas que, por otra parte, han continuado durante varios años<sup>34</sup>. Desde entonces, el

<sup>31</sup> Vid. Hilali, A.Z.(2001): "China's response to the Soviet invasion of Afghanistan", *Central Asian Survey*, 20 (3), pp. 326-335.

<sup>32</sup> Vid. Millward, James (2004): *Violent separatism in Xinjiang: A critical assesment*, Policy Studies, 6, Washington, East-West Center, p.17.

<sup>33</sup> Vid. Mackerras, Colin (2003): *China's Ethnic Minorities and Globalisation*, Londres y Nueva York, RoutledgeCurtzon, p. 51.

<sup>34</sup> Vid. Amnesty International (1999): *People's Republic of China: Gross Violations of Human Rights in the Xinjiang Uighur Autonomous Region*, Londres, Amnesty International (ASA 17/19/99).



recuerdo de la “masacre de Guljá” se ha convertido en un referente simbólico movilizador para la diáspora uigur, fundamentalmente en Turquía, Alemania y EEUU. Menos de tres semanas después se producía el atentado terrorista más grave en la historia de la región, con la explosión de tres bombas en sendos autobuses urbanos en Urumchi el 25 de febrero de 1997, que sesgaron la vida de nueve personas e hirieron gravemente a otras setenta. El grupo denominado Partido de Liberación Uigur se atribuyó el atentado<sup>35</sup>.

Con posterioridad a 1997 y hasta nuestros días, no se han producido incidentes violentos en Xinjiang que hayan concluido con víctimas o heridos de gravedad y que, al mismo tiempo, puedan ser relacionados, de alguna forma con el separatismo uigur.

### **3.2. Xinjiang en la política reciente de Pekín: represión, asimilación y desarrollo**

El auge del activismo uigur en los primeros años 90 desató los temores de Pekín con respecto a su control sobre la región de Xinjiang. Desde entonces, la política de las autoridades chinas con respecto a Xinjiang y los uigures ha tenido tres ejes fundamentales:

- La represión de cualquier tipo de actividad uigur al margen del Estado.
- La promoción de la asimilación de los uigures y su progresiva sinificación.
- La implementación de grandes proyectos de desarrollo socioeconómico.

#### ***A) La represión antiuigur***

Las autoridades chinas reaccionaron de forma contundente contra este resurgimiento uigur. Desde la perspectiva de Pekín, el resultado del aperturismo de los años ochenta no había tenido los efectos deseados, ya que únicamente parecía haber reforzado las posiciones separatistas uigures y no había contribuido a una mayor integración de éstos en la república popular. Al mismo tiempo, tras los sucesos de Tian'anmen, el PCCh para reforzar su nivel de legitimidad revitalizó su discurso nacionalista<sup>36</sup> y, con él, su defensa de la integridad territorial por encima de cualquier otra consideración. De esta manera, se fue consolidando un discurso oficial en el que no se hacen distinciones entre demandas autonomistas y separatistas, entre posiciones seculares y religiosas, o entre acciones pacíficas y violentas.

La dura represión china tiene su marco contextual en la campaña “Golpear duro”, adoptada oficialmente en abril de 1996. Pekín ha conceptualizado lo que denomina la lucha contra “las tres fuerzas del mal”: el separatismo, el extremismo y el terrorismo. Desde esta perspectiva, el movimiento uigur cubre estas tres categorías ya que busca la independencia de Xinjiang, inspirado por sentimientos islamistas y utiliza el terrorismo como arma de lucha política. Al no hacerse distinciones de ningún tipo entre las diferentes demandas y acciones uigures, los efectos de esta campaña han sido masivos y han afectado a una parte muy considerable de la población uigur. Así, cualquier manifestación cultural es susceptible de ser considerada un acto separatista o criminal castigado con la muerte. Por otra parte, las autoridades chinas han actuado con excepcional dureza y con escasa consideración de los

<sup>35</sup> Millward, James: (2004): *Violent separatism in Xinjiang: A critical assesment, op.cit.*, p. 18.

<sup>36</sup> Esteban Rodríguez, Mario (2007): *China después de Tian'anmen, op. cit., passim.*



derechos humanos y de las garantías mínimas exigibles. Dado el hermetismo chino, es difícil establecer el cómputo exacto de uigures que han sido detenidos y ejecutados en estos últimos diez años, pero las organizaciones de derechos humanos establecen en decenas de miles el número de detenidos y en al menos, doscientas las ejecuciones<sup>37</sup>.

Para Pekín la dureza de sus medidas está justificada por el nivel de la amenaza y los riesgos que conlleva para la propia integridad territorial del Estado. No obstante, todo parece indicar que existe una percepción de riesgo claramente exagerada y que, en ocasiones, ha habido una exageración interesada para justificar medidas represivas masivas. En este sentido, es interesante constatar como la consideración del activismo uigur por parte de Pekín ha variado con el tiempo. Así, en las últimas seis décadas los uigures han sido caracterizados como nacionalistas burgueses, contrarrevolucionarios, separatistas o terroristas, en función del momento político tanto en China como en la escena internacional. De esta manera, en la mayor parte de las ocasiones en los medios de comunicación y documentación oficial chinos se ha pasado de utilizar el calificativo de ‘separatistas’ al de ‘terroristas islámicos’, desde los acontecimientos del 11-S<sup>38</sup>. De hecho, en enero de 2002 la Oficina de Información del Consejo de Estado de la RPC publicó un extenso informe que bajo el significativo título de *Las fuerzas terroristas del Turkestan Oriental no pueden escapar impunemente* relacionaba a un hasta entonces semidesconocido grupo denominado como Movimiento Islámico del Turkestan oriental (ETIM por su nombre en inglés) con los talibán y la red terrorista Al Qaeda. Al mismo tiempo, el informe recogía los actos violentos cometidos por separatistas uigures en Xinjiang y aportaba un listado de organizaciones implicadas en estos sucesos. Según este documento los uigures eran responsables de más de 200 atentados que habían causado la muerte de 162 personas y heridas a 440. Desde entonces, la asociación de la actividad uigur con el terrorismo ha sido un elemento reiterado en la prensa internacional y el mundo académico. La existencia comprobada de algunos uigures combatiendo en Afganistán y Chechenia ha dado cierta solidez a estas acusaciones. No obstante, lo que se pone en cuestión es la validez de calificar al conjunto del movimiento uigur y de sus acciones, como actividades terroristas. De hecho, según Millward, un análisis minucioso del citado informe lleva a concluir que, en líneas generales, contiene información “imprecisa, cuestionable o contradictoria”<sup>39</sup>. El ejemplo más significativo es que mientras el prólogo establece la cifra de 162 muertos, el texto del documento sólo enumera 57 víctimas mortales<sup>40</sup>. Para que no queden dudas, no se trata de negar el innegable carácter terrorista de algunos de los acontecimientos ocurridos en Xinjiang en los años 90, si no de evaluar si, como indica el informe, es posible calificar la posición del conjunto del movimiento uigur, tanto dentro como fuera de Xinjiang, como de apoyo al terrorismo y de verificar si las organizaciones que se enumeran existen realmente, tienen la implantación y capacidad que se indica, así como lazos estrechos con grupos terroristas de Afganistán y el norte de Pakistán. Y la realidad es que en su gran mayoría, las organizaciones uigures rechazan completamente el terrorismo y

<sup>37</sup> Con relación a la violación de los derechos humanos en Xinjiang y la situación de los uigures, véase Amnesty International (1999): *People's Republic of China: Gross Violations of Human Rights in the Xinjiang Uighur Autonomous Region*, Londres, Amnesty International (ASA 17/19/99); Amnesty International (2002): *People's Republic of China: China's anti-terrorism legislation and repression in the Xinjiang Uighur Autonomous Region*, Londres, Amnesty International (ASA 17/10/2002); Amnesty International (2004): *People's Republic of China: Uighurs fleeing persecution as China wages its "war on terror"*, Londres, Amnesty International (ASA 17/021/2004).

<sup>38</sup> Dwyer, Arienne (2005): *The Xinjiang Conflict: Uyghur Identity, Language Policy and Political Discourse*, Policy Studies, nº 15, Washington, The East-West Center, p. X.

<sup>39</sup> Millward, James (2005): *Violent Separatism in Xinjiang: A Critical Assessment*, op.cit., p. 2.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p.12.



defienden, fundamentalmente, el respeto de los derechos humanos y la democratización de Xinjiang.

### **B) La promoción de la asimilación**

Como ya hemos indicado, la asimilación de los uigures (y demás poblaciones musulmanas de Xinjiang) ha sido parte del planteamiento estratégico de las autoridades chinas desde los tiempos de la dinastía Qing. No obstante, hasta fechas muy recientes, Pekín nunca ha podido implementar un programa efectivo de esta naturaleza. Los intentos de asimilación de la población uigur parten de un cierto sentimiento de superioridad como civilización por parte de China. De la misma forma, las divisiones internas uigures y la tardanza en elaborar un discurso etnonacionalista propio, ayudaron a la percepción china que considera a la uigur, como una identidad débil y por tanto, propicia para la asimilación dentro de la discursiva Han. No obstante, estas políticas destinadas a la asimilación, combinadas con la intensa represión no sólo no han contribuido a los objetivos de Pekín, si no que por el contrario han fortalecido el propio discurso identitario uigur.

Uno de los objetivos principales de Pekín ha sido la expansión del uso del mandarín entre las minorías nacionales. No obstante, en Xinjiang, desde el establecimiento de la RPC, las políticas lingüísticas han tenido que adaptarse, fundamentalmente a las posibilidades materiales existentes. De esta manera, es difícil hablar de un sistema educativo estable y uniformado para Xinjiang antes de 1978.

Durante los años 80, a pesar del clima de apertura, se establecieron las bases conceptuales del programa de educación bilingüe que, pese a lo que pudiera parecer, tiene el objetivo explícito de promover el mandarín entre las minorías nacionales en detrimento de su lengua materna. Así, la educación en la lengua materna, uigur en este caso, es entendida como una fase de transición hacia el empleo exclusivo del mandarín. De hecho, en 1984 el PCCh de Xinjiang decidió incrementar la educación en mandarín a través del sistema educativo con el objetivo de convertir a todo escolar de graduado medio, fluido en chino para 1995<sup>41</sup>.

El problema fundamental con esta cuestión no es la promoción del mandarín, razonable considerando la pertenencia a la RPC, sino la persecución y acorralamiento implícito o explícito del uigur. Para ello, las autoridades chinas implementan medidas de refuerzo como la impartición exclusiva de determinadas materias como matemáticas y ciencias en mandarín. El uigur queda de esta manera relegada al campo de las humanidades. No obstante, las autoridades chinas piensan incidir más en esta línea. Así por ejemplo, para el año 2012 todos las materias en las escuelas de Artush, una ciudad próxima a Kashgar y prácticamente de población exclusivamente uigur, serán impartidas en mandarín<sup>42</sup>. Asimismo, el uigur desaparece progresivamente de las universidades. De esta manera, a través del programa de “educación bilingüe” las autoridades chinas buscan, además de fomentar el uso del mandarín (objetivo explícito), promover la desaparición del uso del uigur (objetivo implícito).

Al mismo tiempo, Xinjiang vive un proceso de redefinición o sinificación imparable del espacio público y simbólico. Además del propio rechazo oficial de denominaciones como Turkeistán oriental, en los medios de comunicación y mundo académico chinos son cada vez

<sup>41</sup> Schluessel, Eric T. (2007): "Bilingual' education and discontent in Xinjiang", *op.cit.*, p. 256.

<sup>42</sup> Uyghur Human Rights Project (2007): *Uyghur Language Under Attack: The Myth of "Bilingual" Education in the People's Republic of China*, Washington, Uyghur Human Rights Project, p. 6.



más frecuentes denominaciones como “Asia interior” o simplemente “región del Oeste” para referirse a la región autónoma del Xinjiang Uigur, con el objetivo claro de rebajar su nivel de relación con la minoría uigur. Igualmente, lugares tradicionalmente conocidos por sus nombres túrquicos empiezan a figurar masivamente por sus nombres en chino. En este sentido, el auge del turismo Han hacia Xinjiang ha estado muy relacionado. Además de inmigración laboral, la región recibe, cada vez más turistas del resto de la RPC. Tanto las nuevas infraestructuras (hoteles, áreas de recreo) como las reformas en los lugares de interés histórico, están transformando significativamente el carácter uigur del espacio público. Esta sinificación se produce tanto en lugares como Turpán<sup>43</sup>, de gran valor arqueológico, como en lugares como el lago celestial, en la cordillera del Tien Shan, al que las obras de los últimos años le han conferido un aspecto mucho más chino y en el que la presencia de minorías nacionales, especialmente elementos kazajos, queda reducida a una suerte de pequeño teatro y espectáculo etnográfico para los turistas.

Un elemento que dificulta especialmente la aculturación uigur es su adscripción religiosa. El Islam es un elemento central de la identidad uigur. No obstante para la mayor parte de ellos, lo es más desde una perspectiva cultural que religiosa. Es decir, que para buena parte de los uigures su condición de musulmanes está determinada por el mismo hecho de ser uigures y no tanto, por el cumplimiento o asunción de determinados dogmas y normas. Mayoritariamente los uigures se adhieren al sunnismo de la escuela Hanafi. Los uigures se islamizaron gradualmente del siglo X al XVI y en este proceso, jugaron un papel central algunas órdenes sufíes como la Nqashbandiyya y las tradiciones locales de cada uno de los oasis.

Para las autoridades chinas, el Islam juega un papel central en la difusión de sentimientos separatistas entre los uigures, por ello centra buena parte de su atención en las mezquitas y actividades religiosas. Al igual que con la actividad política, Pekín hace escasas distinciones y establece como actividades separatistas o terroristas, cualquier práctica religiosa al margen de las establecidas oficialmente. De esta manera, actividades sin ninguna vinculación política o reivindicativa, son sancionadas duramente. Desde los años 80 se ha producido una recuperación de prácticas tradicionales como el *māshrāp*, una reunión de varones con diferentes funciones (rito de paso, reunión lúdica, acciones formativas, asamblea local, etc.). No obstante, desde la década de los años 90, las autoridades chinas han impedido la mayor parte de ellos y han castigado duramente a todos aquellos que han participado en alguna reunión de este tipo. Así por ejemplo, las manifestaciones en Guljá en febrero de 1997 estuvieron motivadas por la detención de los jóvenes que participan en un *māshrāp* que tenía por objeto, alertar de los riesgos del consumo de drogas y el abuso del alcohol entre la juventud uigur. Sin embargo, para las autoridades se trataba de una actividad religiosa ilegal conducida por fanáticos.

La dureza china en esta materia ha recibido críticas por parte de organizaciones de derechos humanos por cuanto la ausencia de libertad de culto, deriva en la denegación de los derechos de asociación, asamblea y expresión<sup>44</sup>. No obstante, pese al control efectivo que ejerce Pekín en este momento, no está claro que esta política represiva y dura contribuya en los objetivos a medio y largo plazo de la RPC; ya que, el estricto control en las mezquitas junto con la apertura de fronteras, ha llevado a muchos a buscar espacios alternativos tanto

<sup>43</sup> Vid. Toops, Stanley (1999): “Tourism and Turpan: the power of place in Inner Asia/Outer China”, *Central Asian Survey*, 18:3, pp. 303-318.

<sup>44</sup> Vid. Human Rights Watch (2005): *Devastating Blows. Religious Repression of Uighurs in Xinjiang*, Vol. 17, nº 2 (C), Nueva York, Human Rights Wacht.



dentro como fuera de Xinjiang (especialmente en Pakistán) y a la difusión de prácticas informales<sup>45</sup> en espacios alternativos; lo que, en última instancia, comporta más riesgos. Al mismo tiempo, las medidas represivas indiscriminadas provocan una mayor alienación de los uigures con respecto al Estado chino y fortalecen su respuesta ante los programas de asimilación.

### **C) Los grandes proyectos de desarrollo**

Pekín ha combinado esta intensa represión política y cultural con los grandes planes de desarrollo socioeconómico, con la expectativa clara de que la prosperidad y la transformación de la región diluyan la resistencia uigur y fortalezcan la integración de Xinjiang con el resto de la RPC. En el planteamiento de las autoridades chinas el escaso desarrollo de Xinjiang es claramente una fuerza centrífuga que fortalece el separatismo uigur. Así por ejemplo, en una gran conferencia del PCCh en Xinjiang celebrada en Urumchi en mayo de 1996, se estableció que la mejora de la situación económica era un elemento imprescindible para hacer frente a las tendencias separatistas<sup>46</sup>. Con relación al desarrollo de Xinjiang, la política china ha tenido dos ejes fundamentales: por un lado, la explotación intensiva de las materias primas regionales y el incremento de las relaciones comerciales transfronterizas con Asia central y meridional.

No obstante, el inicio del intenso comercio transfronterizo actual se encuentra, como ya hemos indicado, en la normalización de las relaciones diplomáticas entre la RPC y la Unión Soviética a mediados de los años 80; que supuso la reapertura de la fronteras y con ello, la recuperación de la tradicional relación entre Xinjiang y Asia central. La carestía existente en los últimos años de la *perestroika* fomentó el comercio transfronterizo con China e incluso, en julio de 1991 se firmó un primer acuerdo de cooperación entre la por aquel entonces, república socialista soviética de Kazajstán y las autoridades de la región autónoma del Xinjiang Uigur. La relación comercial entre China (Xinjiang) y Kazajstán no ha hecho más que crecer y fortalecerse en los últimos años. En 2006, supuso un volumen de negocio de unos 6.000 millones de dólares y el objetivo de ambos países es que alcance los 10.000 millones para 2010. Con Kirguistán y Uzbekistán, las relaciones comerciales no son aún significativas, pero las perspectivas son de un incremento considerable para los próximos años. De hecho, entre los objetivos de Pekín figura la creación de un gran área de libre comercio con Asia central y Rusia, a través del marco de la Organización de Cooperación de Shangai<sup>47</sup>. Para ello, se contempla la construcción de diversas infraestructuras integradas de comunicación.

Con los años se ha consolidado la tendencia según la cual, Asia central provee de materias primas a China, mientras que ésta exporta bienes de consumo a las repúblicas centroasiáticas<sup>48</sup>. Esto se une al recelo que despierta el crecimiento chino en numerosos sectores de Asia central y Rusia y es, a pesar de las óptimas perspectivas de desarrollo de este

<sup>45</sup> Vid. Waite, Edmund (2006): "The impact of the state on Islam amongst the Uyghurs: religious knowledge and authority in the Kashgar Oasis", *Central Asian Survey*, 25:3, pp. 259-262.

<sup>46</sup> Mackerras, Colin (2003): *China's Ethnic Minorities and Globalisation*, Londres y Nueva York, RoutledgeCurtzon, p. 53.

<sup>47</sup> Vid. Peyrouse, Sébastien (2007): *The Economic Aspects of the Chinses-Central Asia Rapprochement*, Silk Road Paper, Washington, Central Asia-Caucasus Institute, pp. 8 y ss.

<sup>48</sup> Vid. Paramonov, Vladimir (2005): *China & Central Asia: Present and Future of Economic Relations*, Central Asian Series 05/25(E), Conflict Studies Research, Defence Academy of the United Kingdom, pp. 7-8.



comercio regional, un factor que debe tenerse muy en cuenta a la hora de evaluar su posible evolución e implicaciones geopolíticas.

En enero de 2000, Pekín presentó su “Iniciativa de Desarrollo del Oeste”, un ambicioso plan de desarrollo que abarca casi tres cuartas partes del territorio de la RPC. Además de Xinjiang, la Iniciativa del Oeste cubre las regiones autónomas de Ningxia, Guangxi, Tibet y Mongolia Interior, las provincias de Shaanxi, Gansu, Qinghai, Sichuan, Yunnan y Guizhou, así como la ciudad de Chongqing. El objetivo fundamental es reducir el desequilibrio económico entre el Oeste de China y las zonas central y costera. Además de una contribución pequeña al PIB de China, en el Oeste el PIB *per capita* es sensiblemente menor y en algunos casos, no alcanza ni la mitad del que existe en las regiones costeras. El Plan se centra en el desarrollo de las infraestructuras de transporte que permitan una conexión más fluida del Oeste con el resto de China y también con Asia central y meridional. De esta manera, Pekín espera crear sinergias que multipliquen los efectos del plan y convertir, fundamentalmente Xinjiang en un gran centro de redistribución logística, tanto de bienes de consumo como de materias primas energéticas.

En Xinjiang, de momento el Plan se basa, fundamentalmente en el desarrollo de sus campos petrolíferos y carboníferos, así como en la expansión de la producción de algodón. Xinjiang contiene importantes reservas de carbón, gas natural y petróleo<sup>49</sup>. Según las estimaciones de la empresa estatal China National Petroleum Corporation (CNPC), en la cuenca del Tarim (Xinjiang) existen unas reservas potenciales de más de 40.000 millones de barriles, lo que supone una cantidad más que notable<sup>50</sup>. No obstante, el volumen total de reservas recuperables es todavía un dato que ofrece un alto nivel de incertidumbre, tanto por la necesidad de mayores exploraciones y de carácter externo, como por las propias dificultades logísticas y geológicas de la región.

De esta manera, las importantes reservas de materias primas de Xinjiang agudizan el interés de Pekín. La demanda china de energía crece a un ritmo notable y se ha duplicado en los últimos diez años, precisamente desde 1993, momento en el que China se convirtió en importador neto de petróleo. El consumo chino pasó de de 3,1 millones de barriles diarios (mbd) a 6,6 mbd y, según las estimaciones de la Agencia Internacional de la Energía, en 2025 China consumirá 14,2 mbd, de los que tendrá que importar 10,7 mbd. Es decir, importará casi el 85% de su consumo interior. Uno de los principales objetivos de Pekín es aumentar su seguridad energética tanto a través de un aumento de la producción nacional (y de su nivel de eficiencia) como a través de un aumento de las rutas y fuentes de suministro exterior<sup>51</sup>. En este sentido, Xinjiang juega un papel central tanto por su producción de materias primas energéticas como por ser el puente de enlace entre Asia central y China.

China ha realizado grandes inversiones en el sector petrolífero de Kazajstán y ha alcanzado importantes acuerdos de suministro con Turkmenistán y Uzbekistán. La proyectada extensión del oleoducto Atasu (en el centro de Kazajstán) – Alashankou (en Xinjiang) hasta los campos de Kumkol, permitirá la conexión directa de los campos desarrollados por la CNPC en Kazajstán con las refinerías en Xinjiang. Pekín tiene además grandes planes para

<sup>49</sup> Vid. Khamraev, Hamide (2003): “La Géopolitique du pétrole” en Besson, Frédérique-Jeanne y Aubin, Françoise (dirs.): *Les Ouïgours au vingtième siècle*, Cemoti, nº 25, disponible en <http://cemoti.revues.org/document58.html> Consulta: 9 de mayo de 2006.

<sup>50</sup> Datos procedentes del Informe País elaborado por la *Energy Information Administration* (EIA) de EE.UU., disponible en <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/China/pdf.pdf>. Acceso: 15 de agosto de 2006.

<sup>51</sup> Vid. Bustelo, Pablo (2005): *China y la geopolítica del petróleo en Asia-Pacífico*, DT 38/2005, Madrid, Real Instituto Elcano, pp. 17-31.



desarrollar gasoductos para transportar gas natural turkmeno y uzbeko al mercado chino. Para China, el acceso a los recursos de Asia central es de importancia estratégica tanto por el volumen de petróleo suministrado que espera garantizarse por esta ruta (20 millones de toneladas anuales) como por su carácter próximo, terrestre y directo, al no tener que transitar por terceros países. De esta manera, para Pekín es una fuente y ruta de aprovisionamiento mucho más segura que las de Oriente medio o África, en las que China se siente mucho más vulnerable al no poder garantizar su seguridad.

La reorientación energética de Asia central hacia China es parte, a su vez, de la gran estrategia anunciada por Pekín en 1996, que contempla la creación de grandes infraestructuras de transporte panasiático, conectando el Medio Oriente, Asia central, Rusia, Corea del Sur y Japón y en el que China se atribuye el rol de centro de redistribución entre las áreas productoras y las áreas consumidoras<sup>52</sup>. De esta manera, se revaloriza aún más, el papel de Xinjiang como puente entre estas regiones y las zonas costeras de China.

Como resultado de todos estos proyectos de desarrollo chinos el PIB combinado de las regiones del Oeste se ha multiplicado por tres<sup>53</sup> y sus efectos son evidentes a simple vista en los principales núcleos urbanos de Xinjiang, inmersos en una auténtica fiebre constructora. Al mismo tiempo, este intenso nivel de desarrollo tiene un importante impacto medioambiental y la región da síntomas de estrés ecológico. Aunque las autoridades chinas muestran una creciente preocupación por la sostenibilidad de su modelo de desarrollo, en esta región la prioridad parece ser el desarrollo y su integración con el resto de la RPC; y la realidad es que, Xinjiang es una región cada vez menos remota y más integrada con China y los países vecinos.

### **3.3. El malestar uigur y sus riesgos**

A pesar de que las políticas y medidas implementadas por Pekín en los últimos años, han conseguido afianzar por completo su dominio sobre Xinjiang, no han contribuido a mejorar la relación con los uigures y su inserción satisfactoria en el marco social de la RPC. Las historias de integración satisfactoria y de carreras profesionales exitosas (e incluso enriquecimiento) son más el resultado de situaciones individuales que colectivas. No en vano, buena parte de los uigures sienten su propia existencia, como entidad cultural y etnográfica, seriamente amenazada por las políticas chinas.

Como resultado de las medidas represivas, es prácticamente imposible escuchar voces públicamente críticas dentro de Xinjiang. La desconfianza y el temor reinantes, dificultan mucho el conocimiento directo de las impresiones de los uigures en la región. No obstante, a través de la diáspora y del trabajo de campo es posible atisbar el creciente malestar uigur. Además del rechazo a las medidas represivas y asimilacionistas analizadas en los apartados precedentes, los uigures mantienen su preocupación por la situación demográfica en Xinjiang, su marginación política y económica.

<sup>52</sup> Vid. Len, Christopher (2007): "Energy Security Cooperation in Asia: An ASEAN-SCO Energy Partnership?" en AA.VV: *Energy Perspectives on Singapore and the Region*, Singapur, Institute of Southeast Asian Studies, pp. 161-162.

<sup>53</sup> "One trillion yuan spent on mwestern infrastructure", *Xinhua*, 6 de septiembre de 2006, disponible en [http://news.xinhuanet.com/english/2006-09/06/content\\_5055217.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2006-09/06/content_5055217.htm) Acceso: 16 de diciembre de 2006.



### A) La angustia demográfica uigur: el riesgo de desaparición

La cuestión que concita mayor consenso entre los uigures es la preocupación por la inmigración Han constante desde 1949 que sigue transformando inexorablemente la realidad demográfica de la región.

*Distribución étnica de la población de la región autónoma del Xinjiang-Uigur (1949-2003)<sup>54</sup>*

Grupo étnico	2003	% del total 2003	1949	% del total 1949
Uigur	8.823.500	45,6	3.290.000	76
Han	7.711.000	39,9	290.000	6,8
Kazajo	1.352.100	7	440.000	10,2
Hui (dungano)	866.700	4,5	120.000	2,8
Kirguiz	173.700	0,9		
Mongol	166.900	0,8		

El dato más significativo de la tabla precedente es, sin duda, el aumento de la población Han en la región; que ha pasado de representar algo menos del 7% en 1949 a casi un 40% en 2003. Es decir, que en los últimos cincuenta años la población china se ha multiplicado por 25. Este crecimiento se debe a la inmigración sostenida desde 1949 fomentada por Pekín. Históricamente la mayor afluencia de inmigración china ha coincidido con los grandes proyectos de desarrollo. Así por ejemplo, sólo en los años 90 se calcula en más de un millón el número de chinos que han inmigrado a Xinjiang. Obviamente, en este dato se incluyen trabajadores temporales que regresan después a sus lugares de origen, pero el desarrollo de Xinjiang actúa como polo de atracción para una inmigración permanente y que busca la reunificación familiar. Así, el tipo de inmigración china ha variado notablemente, pasando de una inmigración de carácter conscripto a una de tipo voluntario o económica.

Durante los años 50 y 60, las autoridades de la RPC canalizaron la inmigración Han a través de los Cuerpos de Construcción y Producción de Xinjiang; una organización destinada específicamente al empleo y asentamiento de unos cien mil soldados del EPL desmovilizados al concluir la guerra civil. Para los uigures, constituye una estructura paramilitar paralela que contribuyó a subyugarlos en los años del Gran Salto y de la Revolución Cultural. Así, los miembros de esta organización tienen sus propias escuelas, hospitales, juzgados, etc. y han sido un elemento central en la estrategia de colonización de la región uigur. Aunque actualmente, las migraciones tienen un carácter económico y voluntario, los Cuerpos de

<sup>54</sup> Elaboración propia. Las cifras de 2003 proceden del China Population and Information Research Center disponibles en <http://www.cpirc.org.cn/en/eindex.htm> Consulta: 15 de junio de 2006. Las cifras de 1949 proceden de Sun Jingxin *et al.*: *Kua shiji de Zhongguo renkou Xinjiang juan*, Pekín, China Statistical Press, 1994, p.26 cit. en Mackerras, Colin (2001): "Xinjiang at the turn of the century: the causes of separatism", *Central Asian Survey*, 20(3), p. 293.



Construcción y Producción de Xinjiang siguen contando con más de dos millones de miembros (incluyendo a los trabajadores y sus familias)<sup>55</sup>.

De esta manera, el desarrollo de grandes infraestructuras es un arma de doble filo para los uigures pues, si bien facilitan su contacto con el resto del país y los países vecinos, al mismo tiempo contribuyen a la expansión Han por zonas en las que históricamente habían estado prácticamente ausentes, como los oasis del sur como Kashgar o Hotan.

La promoción de la inmigración Han hacia Xinjiang para fortalecer el dominio de Pekín, así como la sinificación progresiva, pero forzosa de los uigures, conectan claramente la política de las autoridades de la RPC con los presupuestos y propósitos de las autoridades imperiales Qing. De esta manera con relación a Xinjiang y los uigures, se diluyen las diferencias ideológicas entre ambos regímenes y el dominio chino sobre la región y sus habitantes adquiere un carácter marcadamente colonial.

Para los uigures, esta inmigración Han (colonización desde su punto de vista) es el problema más acuciante, ya que temen verse sobrepasados muy pronto y arrollados más tarde por la potencia demográfica china, diluyéndose por completo el carácter uigur de la región y limitándose aún más, sus posibilidades para conseguir una mayor visibilidad y participación.

### ***B) La marginación política y económica: el riesgo de creación de bantustanes uigures***

La represión china ha silenciado casi por completo la voz uigur en Xinjiang, pero el exilio uigur, la diáspora políticamente organizada, ha tomado el relevo. En este sentido se pueden distinguir claramente dos posturas: la independentista y la autonomista. La primera es la mayoritaria entre los miembros de la diáspora, mientras que la segunda opción es la mayoritaria entre los uigures de Xinjiang. En lo que hay un consenso claro, es en la necesidad de acabar con la vulneración sistemática de los derechos humanos en Xinjiang y conseguir un respeto para su especificidad cultural.

Obviamente, establecer el sentir de una población dada es una tarea compleja y más, teniendo en cuenta las dificultades existentes para el trabajo de campo en Xinjiang, fundamentalmente por el control chino más allá de los circuitos turísticos. No obstante, la impresión generalizada es que la mayor parte de los uigures de Xinjiang se contentarían con un mayor nivel de autonomía y de respeto de su idiosincrasia particular. Es decir, la aplicación de las medidas contempladas tanto en la Constitución de 1982 como en la ley de Autonomía Regional de 1984 y es que, ambos textos garantizan teóricamente tanto la libertad religiosa como cultural y un nivel mínimo de control sobre los asuntos de la región autónoma. Sin embargo, en la práctica, la autonomía se vacía de contenido real y la RPC funciona de forma muy centralizada. En este sentido, las autoridades locales, actúan más como un apéndice del poder central que como un poder con cierta autonomía y capacidad de iniciativa. No obstante, esta discrepancia entre lo escrito y la práctica cotidiana no es exclusiva de la política relativa a Xinjiang o los uigures, ya que “los mecanismos que realmente gestionan el ejercicio del poder en China son de carácter informal y no aparecen recogidos en ningún documento”<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Vid. Sines, Abigail (2002): “Civilizing the Middle Kingdom’s wild west”, *Central Asian Survey*, 21:1, pp. 11-13.

<sup>56</sup> Esteban Rodríguez, Mario (2007): “La China reformista y el mantenimiento del Partido-Estado”, *op. cit.*, p. 5.



Asimismo, la secesión de Xinjiang de China no es una perspectiva realista en las condiciones actuales o en un futuro previsible. Una realidad de este tipo sólo sería posible en un escenario de crisis muy grave y de consecuencias imprevisibles, lo que se une al recuerdo de los años turbios del primer tercio del siglo XX, como elemento desmovilizador de las reivindicaciones abiertamente independentistas. Además, la situación etnográfica actual en Xinjiang es aún más complicada que antaño y es más que dudoso que las demás minorías étnicas de la región simpaticen con un posible Turkeistán oriental independiente y mucho menos, que estuvieran dispuestas a atravesar el incierto camino que provocaría una secesión de China (que difícilmente sería pacífica). Pekín, por otra parte, ha utilizado la táctica del *divide et impera* en Xinjiang y ha aprovechado en su beneficio, por ejemplo, los tradicionales recelos entre uigures y kazajos y kirguises, fortaleciendo sus prefecturas autónomas (dentro de Xinjiang).

Por su parte, muchas de las voces de la diáspora uigur abogan abiertamente por la creación de un Uiguristán o Turkeistán oriental independiente y soberano, como única solución posible. No obstante, desde la perspectiva de Pekín las diferencias entre una y otra postura no son tales, sino que forman parte de una estrategia común y en este caso, sus suspicacias tienen cierto fundamento, no tanto por la existencia de estrategias comunes, si no porque para parte de los uigures, la autonomía no sería más que un paso previo hacia una independencia total. Se establece así, una connivencia tácita perversa ya que al considerar unos y otros, una autonomía real como un mero paso hacia la secesión, se dificulta mucho la búsqueda de una solución de compromiso y consenso en este sentido, que permita la creación de un marco de convivencia aceptable para todos. No obstante, el gobierno de Pekín está limitado en su acción por su propio discurso de legitimación nacionalista<sup>57</sup>.

Los uigures también ven limitada su participación política como tales en la RPC, por su menor representación entre los cuadros del PCCh<sup>58</sup>. Los miembros del partido son, por otra parte, uno de los colectivos que recibe una mayor atención con relación a su ortodoxia ideológica y lealtad hacia Pekín. En el caso específico de Xinjiang, además desde los años 90 existe una política clara de reforzamiento de los mecanismos de control sobre las estructuras locales del partido.

Además de esta marginación política, los uigures sufren, a su vez, una marginación económica, determinada por su escasa participación en los grandes proyectos de desarrollo de Xinjiang y una creciente exclusión del floreciente comercio transfronterizo.

La reapertura de fronteras desde mediados de los años 80 tuvo un gran impacto para los uigures desde muy diferentes perspectivas. Una consecuencia muy destacada de esta nueva situación, fue el rol central que adquirieron comerciantes uigures con relación al comercio con la Unión Soviética y Pakistán. Desde los años 90, este tránsito comercial ha seguido creciendo de forma imparable y las perspectivas son de un crecimiento todavía mayor para los próximos años.

En un principio, los uigures fueron actores destacados en este comercio, ya que aprovechaban su cercanía étnica para actuar como puente entre los grandes productores de la China central y costera y los importadores en Asia central. Con el tiempo, unos y otros, es decir vendedores chinos y compradores centroasiáticos han tendido a una conexión más directa y sin intermediarios, tanto por el desplazamiento de comerciantes chinos hacia

<sup>57</sup> Vid. Esteban, Mario (2007): *China después de Tian'anmen*, op.cit., passim.

<sup>58</sup> Mackerras, Colin (2001): "Xinjiang at the turn of the century...", op. cit., p. 290.



Xinjiang y Asia central como de comerciantes de Kazajstán y Kirguistán hacia la región uigur y más allá.

Dadas las corruptelas y deficiencias en la gestión de fronteras (fundamentalmente del lado centroasiático), es difícil establecer cifras fidedignas del volumen de negocio. No obstante, para el año 2003 la cifra oficial de comercio entre Kazajstán y China a través de Xinjiang rondaba los 3.000 millones de dólares, pero con la convicción generalizada de que el comercio no declarado podría igualar en volumen al oficial. De esta manera, la cifra real debía estar más próxima a los 6.000 millones<sup>59</sup>. De hecho, cuando las autoridades de ambos países establecen el objetivo de un volumen de 10.000 millones de dólares anuales como objetivo para 2010, aceptan implícitamente la aportación de este comercio informal, tácitamente aceptado en ambos lados. Así, cada día decenas de ciudadanos de Kazajstán y China cruzan la frontera cargados con enormes fardos con productos chinos destinados a los mercados de diferentes ciudades de kazajas (algunas tan alejadas de los pasos del sur, como Astaná, Pavlodar o Karagandá). Desde el lado kazajo, este comercio informal, más allá de algunos sobornos fronterizos, no recibe restricciones; mientras que desde el lado chino, con una mejor organización, también se permite, pero con un mayor control sobre las mercancías y con una “fiscalidad” más regularizada y sistematizada que del lado kazajo.

Desde un primer momento, comerciantes uigures, establecieron, a su vez, redes de distribución transfronteriza ocupando espacios importantes en los grandes bazares locales, fundamentalmente en la *barajolka* de Almaty, que es el mayor bazar de Asia central y en Bishkek; y, aunque mantienen zonas y productos bajo su control, la impresión y su lamento generalizado es que cada vez tienen un papel menor en este comercio. En este sentido, por su condición étnica y su situación política los comerciantes uigures son más vulnerables a la arbitrariedad administrativa (en ambos lados de la frontera) y a la presión del crimen organizado local.

Por otra parte, la participación uigur en este negocio ha contribuido, también a la creación de una pequeña clase media uigur y, en algunos casos incluso, de segmentos muy enriquecidos. La reacción de China con relación a este fenómeno y la postura de estos comerciantes uigures con respecto a su situación en Xinjiang, son un buen indicador del grado de integración real conseguido. Así por ejemplo, como apunta Mackerras, el encarcelamiento de Rebiya Kadeer en 2000, una muy conocida comerciante uigur multimillonaria, plantea la existencia de la emergencia de una clase enriquecida que también promueve el cambio<sup>60</sup>.

Por último, en Xinjiang las diferentes minorías tienen, en general tasas de paro más altas y, en el caso específico de los uigures, perfiles profesionales más bajos que los chinos Han. Así, los uigures, especialmente en la zona meridional, se dedican, en general a tareas relacionadas con la agricultura o la artesanía y el pequeño comercio y no participan en los grandes proyectos de desarrollo. Al mismo tiempo, estas grandes inversiones atraen a un número cada vez mayor de chinos, que ocupan y comparten espacios hasta entonces exclusivamente uigures, pero sin que se produzcan interacciones normalizadas entre ambas comunidades, lo que, parece ser un factor que ha contribuido mucho a la creciente desconfianza entre ambos grupos en los últimos años.

Así, se van configurando espacios comunes, pero nítidamente diferenciados y separados. En este sentido, Kashgar representa un ejemplo paradigmático por la creación progresiva de

<sup>59</sup> United Nations Development Program (2005): *Regional Cooperation for Human Development and Security in Central Asia*, Policy Studies, 1(106), Almaty, UNDP, pp. 97-99.

<sup>60</sup> Mackerras, Colin (2003): *China's Ethnic Minorities and Globalisation*, op. cit., p.53.



dos ciudades o dos realidades totalmente distintas en la misma ciudad. Por un lado, existe el casco antiguo, prácticamente exclusivamente uigur; y, por otro lado, existe una ciudad de nueva construcción de carácter totalmente chino que no para de crecer y cerca cada vez más el área uigur, que va adquiriendo naturaleza de gueto o bantustán. Al mismo tiempo, dados sus menores perfiles profesionales y, en muchas ocasiones, una menor fluidez con el mandarín, los uigures quedan relegados a posiciones secundarias, de las que difícilmente pueden salir. Esto contribuye a su empobrecimiento y al hecho de que existan bolsas de pobreza creciente en la zona uigur y no en la zona china. Obviamente esto repercute muy negativamente en la relación y percepción entre ambas comunidades.

Otro ejemplo muy simbólico y que resume muy bien la situación en el Xinjiang meridional, es el hecho de la existencia de dos husos horarios diferentes. Así, mientras los chinos (y la administración) se rigen por el huso oficial de Pekín (dos horas más que en Xinjiang), los uigures funcionan con el horario local (acorde con la hora solar); y, aunque obviamente los uigures también operan con el horario oficial, esta situación contribuye a fortalecer la percepción de pertenecer a dos realidades distintas, en la que una está subordinada a la otra.

### ***C) Problemas para una acción uigur eficaz y sus riesgos***

Tradicionalmente se ha considerado que había tres problemas que impedían una acción uigur eficaz, tanto dentro como fuera de China: su falta de unidad, el carácter musulmán de su causa y los grandes recursos naturales que alberga la región. En primer lugar, la histórica desunión entre los propios uigures, obviamente ha mermado mucho sus posibilidades de éxito. En segundo lugar, su adscripción islámica detrae apoyos y simpatías internacionales por el descrédito que sufren las causas asociadas a esta religión en la coyuntura actual. En estos dos puntos, la situación de los uigures contrasta con la situación de los tibetanos, unidos en su representación por el Dalai Lama y con un considerable apoyo y simpatías en la escena internacional. Por último, los grandes recursos naturales de la región agudizan el interés chino. No obstante, en la situación actual, estos problemas deben ser analizados más detalladamente.

En primer lugar, para hacer frente al primer y segundo problema, los uigures del exilio han trabajado por la unidad y, en este sentido, la segunda asamblea general del *World Uyghur Congress* (WUC), celebrada en Munich del 24 al 26 de noviembre de 2006 supuso un hito fundamental; ya que se consiguió un acuerdo general de actuación coordinada entre las diferentes organizaciones uigures en el mundo (Kazajstán, Kirguistán, Turquía, Alemania, Suecia, EEUU) y se decidió que Rebiya Kadeer pasara a ocupar la presidencia del WUC. Su elección refleja tanto su proyección internacional como el creciente peso de la comunidad uigur en Estados Unidos, donde la *Uyghur American Association* (UAA), presidida también por Kadeer, ha efectuado una eficaz labor de lobby y ha acercado la causa uigur al poder político estadounidense. Rebiya Kadeer fue condenada a ocho años de prisión en China en el año 2000 por haber pasado supuesta información secreta a su marido, exiliado en EEUU. Sin embargo, según denunciaron las organizaciones de derechos humanos, la supuesta información secreta, consistía en recortes de prensa local (a través de lo cuales era posible llevar un recuento de las ejecuciones de uigures en Xinjiang). Con su encarcelamiento, Rebiya Kadeer se fue convirtiendo, poco a poco, en el nuevo símbolo de la arbitrariedad y represión china sobre los uigures. Finalmente, en marzo de 2005, Pekín liberó a Kadeer que, desde entonces, vive exiliada en EEUU. Con su elección como presidenta del WUC, los uigures



esperan aprovechar su creciente popularidad internacional (desde 2005 suena anualmente entre los posibles candidatos al Nobel de la Paz) y contribuir a la mejora de la imagen de los uigures y su lucha, dada su condición de mujer.

Por otra parte, el carácter musulmán de la causa uigur debe ser matizado. La lucha uigur busca el respeto de su especificidad cultural en Xinjiang y esto, obviamente incluye un respeto para la práctica islámica. Sin embargo, la posición mayoritaria entre los activistas uigures es secular y nacionalista y entre las principales organizaciones uigures, ninguna de ellas hace del Islam un elemento central de su discurso de acción política. De hecho, algunas figuras tan conocidas como Kajarman Ghojamberdi, vicepresidente del WUC, muestran una posición clara de oposición frontal ante cualquier intento de injerto de corrientes islamistas extremistas en la causa uigur<sup>61</sup>. Por ello, muchos de los intentos de Pekín de unir la actividad uigur con la violencia y el terrorismo, son más un ejercicio de oportunismo político para justificar su autoritarismo y violaciones masivas de derechos humanos que una realidad sólidamente argumentada. Así por ejemplo, en diciembre de 2003 el ministerio chino de seguridad pública facilitó una lista de supuestas organizaciones terroristas uigures, entre las que incluía, entre otras, al *World Uyghur Youth Congress*; organización que siempre ha defendido los métodos pacíficos y democráticos para la consecución de sus objetivos políticos. En el 2004, esta organización convergió con el *East Turkistan (Uyghuristan) National Congress* (ETNC) para formar el *World Uyghur Congress*, organización de referencia de la causa uigur desde entonces y que también insiste claramente en el empleo de métodos pacíficos y democráticos y de defensa de los derechos humanos en Xinjiang. Para hacer frente a este intento de Pekín de vincular sus acciones con el terrorismo, el ETNC publicó en Munich un manifiesto titulado *Help the Uyghurs to fight terrorism* en el que insistía en esta línea y se ofrecía como interlocutor con Pekín, en el caso de un hipotético proceso de democratización en China<sup>62</sup>.

A pesar de todo, es cierto que existe un riesgo de islamización de la causa uigur, y que este riesgo, se ve incrementado, fundamentalmente por la situación en Pakistán y la política china hacia Xinjiang. Con relación a Pakistán es importante distinguir entre la posición de Islamabad, muy próxima a Pekín, y la actuación de las redes y movimientos islamistas radicados en el país. Así, mientras Islamabad se adhiere públicamente a las tesis de Pekín y colabora en su política represiva, las redes islamistas, contribuyen a la radicalización de, todavía pequeños núcleos uigures. La apertura de la conexión entre Kashgar e Islamabad en 1987 antes referida, ha influido mucho en la llamativa revitalización islámica en la zona meridional de Xinjiang en los últimos años. Paradójicamente, esta relación transfronteriza se ha visto fortalecida por la dureza de Pekín que al reprimir severamente cualquier manifestación religiosa fuera del cauce oficial, por nimia que fuera y promover la desconexión de los uigures del sur con las organizaciones de la diáspora en Asia central y Occidente, ha contribuido a la conexión de pequeños segmentos de una población crecientemente marginada y empobrecida con los sectores más radicales del islamismo pakistaní. En este sentido, Pekín, como otros actores, paga ahora las consecuencias de su apoyo a los sectores más radicales de la resistencia afgana de los años 80, lo que contribuyó a su sobredimensionamiento y consolidación.

<sup>61</sup> Entrevista personal el 17 de abril de 2006 en Almaty (Kazajstán).

<sup>62</sup> East Turkistan (Uyghuristan) National Congress (s.f.): *Help the Uyghurs to fight terrorism*, Munich, ETNC, p. 22. Agradezco a Kajarman Ghojamberdi y, muy especialmente a Hamid Hamra, el haberme facilitado este material y otras informaciones relativas al proceso de unificación de las organizaciones de la diáspora uigur.



No obstante, a día de hoy, la posición mayoritaria entre los uigures sigue siendo la de la defensa de los derechos humanos y de la democratización de Xinjiang. Al mismo tiempo, las informaciones que periódicamente facilitan las autoridades o medios de comunicación chinos sobre grupos desmantelados y demás, si bien pueden ser un claro indicador del creciente nivel de difusión de tendencias islamistas desde el área afgana y pakistaní, no resultan convincentes en cuanto al nivel de implantación y estructuración de las mismas entre los uigures. De hecho, la impresión generalizada es que los grupos islamistas militantes dentro de Xinjiang siguen siendo pequeñas células aisladas, sin conexiones entre ellas o con el exterior y, desde luego sin la existencia de una cierta estructura común.

En este punto, conviene tener presente que una hipotética islamización de la causa uigur, supone un grave riesgo, en primer lugar para los propios uigures, ya que, muy probablemente acabaría con su, todavía precaria unidad y, en segundo lugar, detraería los aún escasos apoyos que tienen en la escena internacional. Si además, esta hipotética islamización fuera acompañada del empleo de métodos terroristas, se podría provocar una fractura definitiva en el movimiento uigur, tanto dentro como fuera de Xinjiang, ya que éste, en su mayor parte, aboga por la consecución de sus objetivos por medios pacíficos.

#### **4. Dimensión internacional: el conflicto uigur en la geopolítica regional y global**<sup>63</sup>

El conflicto de Xinjiang tiene, fundamentalmente carácter interno, pero al mismo tiempo, una importante dimensión internacional, determinada por sus implicaciones transfronterizas, la acción de la diáspora uigur y la inclusión de la cuestión uigur en la política exterior china.

Con la desaparición de la Unión Soviética, China temía que, o bien Asia central se convirtiera en un santuario o área de apoyo a las organizaciones uigures o bien que una hipotética inestabilidad en Asia central se extendiera por Xinjiang. Para hacer frente a esta situación, China ha incrementado notablemente su relación bilateral y multilateral con Asia central y su interacción con la región. Pekín ha utilizado su poder económico y ha ofrecido garantías de seguridad, a cambio de un acercamiento a su posición con respecto a Xinjiang y la cuestión uigur. Las repúblicas centroasiáticas se han acercado progresivamente a Pekín y han asumido como propia la concepción de la lucha contra las “tres fuerzas del mal” (separatismo, extremismo y terrorismo); que es, de hecho, el elemento sobre el que se construye la conceptualización securitaria de la Organización de Cooperación de Shangai. En general, las organizaciones uigures en Asia central han pasado de ser tácitamente permitidas a ser reprimidas en cuanto a su acción política y sus vínculos con Xinjiang. No obstante, en Kazajstán y Kirguistán, los países con mayor número de uigures (y de organizaciones), los recelos que despierta el creciente rol chino en la región entre muchos sectores condicionan su actuación con respecto a la cuestión uigur<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Tratamos aquí muy someramente la dimensión internacional del conflicto de Xinjiang y remitimos al lector al artículo monográfico sobre esta cuestión que aparecerá publicado en el próximo número de esta misma revista.

<sup>64</sup> *Id.* de Pedro, Nicolás (2006): “Balance y perspectivas de la relación de Kazajstán con China (1991-2006)” en San Ginés Aguilar, Pedro (ed.): *La investigación sobre Asia Pacífico en España*, Granada, Universidad de Granada, pp. 781-800; y de Pedro, Nicolás (2007): “El desafío chino de Asia central”, *Boletín Safe Democracy*, nº 84, disponible en <http://spanish.safe-democracy.org/>



En cualquier caso, esta presión creciente sobre sus actividades ha desplazado el centro de la actividad desde Asia central y Turquía a lugares como Alemania o Estados Unidos. Con relación a Turquía, además de las presiones y contrapartidas económicas chinas y las propias limitaciones de la política exterior de Ankara, la pretensión turca de ejercer una cierta tutela sobre la causa uigur y su diferente concepción sobre la turquicidad, ha sido un factor determinante para impedir su consolidación como lugar de referencia para la acción de la diáspora uigur.

Munich se ha consolidado como centro neurálgico de la actividad uigur, aunque Washington juega cada vez, un papel mayor. El acercamiento al poder político norteamericano, comporta innegables oportunidades para los uigures, pero también un creciente riesgo de instrumentalización de su causa y de pérdida de influencia con la situación en el interior, tanto por la lejanía como por la antipatía que despierta entre la mayor parte de los uigures (como en el resto de Asia central) la política agresiva y unilateralista implementada por EEUU en los últimos tiempos, especialmente, con relación a la invasión de Irak.

El principal temor chino es que la acción de la diáspora provoque una internacionalización del conflicto de Xinjiang. Así, Pekín observa con recelo el papel destacado que juega la causa uigur en algunos foros internacionales como la Organización de las Naciones y Pueblos no representados (UNPO por su nombre en inglés) radicada en La Haya. No obstante, el elemento clave en la situación en la región uigur sigue siendo Pekín y los posibles cambios que puedan producirse en Xinjiang están supeditados a la evolución de la situación en la RPC.

### **Conclusiones: perspectivas de futuro**

Como resultado de las políticas de Pekín en los últimos años, la integración de Xinjiang con el resto de la RPC parece irreversible. El domino chino sobre la región es sólido y no son previsibles cambios significativos en la situación de Xinjiang. No obstante, este afianzamiento de la posición china, sustentado en el autoritarismo y violaciones masivas de los derechos humanos, ha provocado un creciente malestar de la población uigur y no ha contribuido a la integración de los uigures y su interacción armoniosa en la estructura de la RPC. En líneas generales, su situación ha empeorado y esto contribuye a su creciente alienación con respecto al conjunto de la RPC. Por ello, a pesar de la calma de los últimos años el conflicto dista mucho de estar resuelto y no es posible descartar por completo un nuevo ciclo de desórdenes y violencia como el que sacudió Xinjiang en los años 90.

### **Referencias**

Amnesty International (1999): *People's Republic of China: Gross Violations of Human Rights in the Xinjiang Uighur Autonomous Region*, Londres, Amnesty International (ASA 17/19/99).

Amnesty International (2002): *People's Republic of China: China's anti-terrorism legislation and repression in the Xinjiang Uighur Autonomous Region*, Londres, Amnesty International (ASA 17/10/2002).



- (2004): *People's Republic of China: Uighurs fleeing persecution as China wages its "war on terror"*, Londres, Amnesty International (ASA 17/021/2004).
- Bustelo, Pablo (2005): *China y la geopolítica del petróleo en Asia-Pacífico*, DT 38/2005, Madrid, Real Instituto Elcano.
- Clark, William y Kamalov, Ablet (2004): "Uigur migrations across Central Asian frontiers", *Central Asian Survey*, 23 (2), pp. 167-182.
- de Pedro, Nicolás (2006): "Balance y perspectivas de la relación de Kazajstán con China (1991-2006)" en San Ginés Aguilar, Pedro (ed.): *La investigación sobre Asia Pacífico en España*, Granada, Universidad de Granada, pp. 781-800.
- (2007): : "El desafío chino de Asia central", *Boletín Safe Democracy*, nº 84, disponible en <http://spanish.safe-democracy.org>.
- Dwyer, Arienne (2005): *The Xinjiang Conflict: Uyghur Identity, Language Policy and Political Discourse*, Policy Studies, nº 15, Washington, The East-West Center.
- East Turkistan (Uyghuristan) National Congress (s.f.): *Help the Uyghurs to fight terrorism*, Munich, ETNC.
- Esteban Rodríguez, Mario (2007): "La China reformista y el mantenimiento del Partido-Estado", *Papeles del Este*, 13, pp. 1-16.
- (2007): *China después de Tian'anmen. Nacionalismo y cambio político*, Barcelona, Edicions Bellaterra.
- Forbes, Andrew (1986): *Wardlords and Muslims in Chinese Central Asia*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gladney, Dru (1990): "The ethnogenesis of the Uighur", *Central Asian Survey*, 9:1, pp. 1-28.
- Hilali, A.Z.(2001): "China's response to the Soviet invasion of Afghanistan", *Central Asian Survey*, 20 (3), pp. 323-351.
- Human Rights Watch (2005): *Devastating Blows. Religious Repression of Uighurs in Xinjiang*, Vol. 17, nº 2 (C), Nueva York, Human Rights Wacht.
- Khamraev, Hamide (2003): "La Géopolitique du pétrole" en Besson, Frédérique-Jeanne y Aubin, Françoise (dirs.): *Les Ouïgours au vingtième siècle*, Cemoti, nº 25, disponible en <http://cemoti.revues.org/document58.html> Consulta: 9 de mayo de 2006.
- Lamb, Alastair (1972): "Sinkiang bajo el dominio manchú y de la república china", en Hambly, Gavin (ed.): *Asia central*, Madrid, Siglo XXI, pp. 290-307.
- Len, Christopher (2007): "Energy Security Cooperation in Asia: An ASEAN-SCO Energy Partnertship?" en AA.VV: *Energy Perspectives on Singapore and the Region*, Singapur, Institute of Southeast Asian Studies, pp. 156-175
- Mackerras, Colin (1994): *China's Minorities. Integration and Modernization in the Twentieth Century*, Hong Kong, Oxford University Press.



- (2001): “Xinjiang at the turn of the century: the causes of separatism”, *Central Asian Survey*, 20(3), pp. 289-303.
- (2003): *China’s Ethnic Minorities and Globalisation*, Londres y Nueva York, RoutledgeCurtzon.
- (ed.) (2003): *Ethnicity in Asia*, Londres y Nueva York, RoutledgeCurtzon, pp. 15-47.
- Millward, James (2004): *Violent separatism in Xinjiang: A critical assesment*, Policy Studies, 6, Washington, East-West Center.
- Paramonov, Vladimir (2005): *China & Central Asia: Present and Future of Economic Relations*, Central Asian Series 05/25(E), Conflict Studies Research, Defence Academy of the United Kingdom.
- Peyrouse, Sébastien (2007): *The Economic Aspects of the Chinese-Central Asia Rapprochement*, Silk Road Paper, Washington, Central Asia-Caucasus Institute.
- Poch de Feliu, Rafael (2004): “Turkeistán”, *La Vanguardia*, 1 de octubre.
- Roy, Oliver (1998): *La nueva Asia central o la fabricación de naciones*, Madrid, Sequitur.
- Schluessel, Eric T. (2007) "Bilingual' education and discontent in Xinjiang”, *Central Asian Survey*, pp. 251-277.
- Sines, Abigail (2002): “Civilizing the Middle Kingdom’s wild west”, *Central Asian Survey*, 21:1, pp. 5-18.
- Starr, Frederick (2004): *Xinjiang: China’s Muslim borderland*, Washington, Central Asia-Caucasus Institute.
- Toops, Stanley (1999): “‘Tourism and Turpan: the power of place in Inner Asia/Outer China’, *Central Asian Survey*, 18:3, pp. 303-318.
- Uyghur Human Rights Project (2007): *Uyghur Language Under Attack: The Myth of “Bilingual” Education in the Peolple’s Republic of China*, Washington, Uyghur Human Rights Project.
- Waite, Edmund (2006): “The impact of the state on Islam amongst the Uyghurs: religious knowledge and authority in the Kashgar Oasis”, *Ceantral Asian Survey*, 25:3, pp. 251-265.



## PROCESS OF INSTITUTIONALISATION AND DEMOCRATISATION IN ASEAN: FEATURES, CHALLENGES AND PROSPECTS OF REGIONALISM IN SOUTHEAST ASIA

**Jewellord T. Nem Singh**<sup>1</sup>

*Centre for East and Southeast Asian Studies, Lund University*

### **Abstract:**

The challenge to the relevance of ASEAN lies on its incapacity to reform its institutional structure to respond to various crises especially to issues that have regional implications. The paper argues that regionalisation will be realised only through bolder attempts to institutionalise democratic norms as well as enhanced mechanisms pooling sovereignty. The delicate balance between respecting national sovereignty and empowering regional autonomy needs to be considered in implementing these reforms. Although the political and economic reforms are intertwined, they are two separate efforts to be done by the ASEAN community.

**Keywords:** ASEAN; norms; regional economic cooperation; democratisation; institution-building.

### **Resumen:**

*El desafío a la relevancia de ASEAN reside en su incapacidad para reformar su estructura institucional para responder a las crisis, especialmente en cuestiones con implicaciones regionales. Este trabajo argumenta que la regionalización sólo tendrá lugar mediante intentos más decididos de institucionalizar las normas democráticas, así como mecanismos reforzados para compartir la soberanía. El delicado equilibrio entre el respeto a la soberanía nacional y el refuerzo de la autonomía regional necesita ser considerado al implementar estas reformas. Aunque las reformas políticas y económicas están interrelacionadas, son dos esfuerzos separados que debe realizar la comunidad ASEAN.*

**Palabras clave:** ASEAN; normas; cooperación económica regional; democratización; institution-building.

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> Jewellord Nem Singh has a Masters in East and Southeast Asian Studies degree at Lund University, Sweden. His current research includes Southeast Asian institution building, transnational social movements, and domestic and regional aspects of democratisation in Asia.  
E-mail: [jtnem Singh@gmail.com](mailto:jtnem Singh@gmail.com).



## Introduction

Until 1997 the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) enjoyed a reputation in the international community as the most successful model of inter-state cooperation and conflict management next to the European Union (EU) through the promotion of South-South relations on development and security. Whilst its role has been to establish common norms in managing inter-state cooperation, the Association is also known for its elitist nature in decision-making, state-led integration, and lack of institutionalisation. More importantly, democratisation which swept the world seemed to have weak effects in deepening democratic principles in the region as persistence of authoritarian practices pervade in many countries. The recurrent political participation of the military in Thailand, Indonesia and the Philippines – three of the countries in transition to democracy – are the manifestations of this weak impact. In addition, the recent clampdown of Buddhist monks protesting against the Burmese junta shows how international norms of democracy have yet to penetrate closed regimes in the region. Notwithstanding these legitimacy challenges, other problems have substantially reduced the credibility of ASEAN both as a security community and as an economic bloc. These include the untimely expansion of ASEAN, the 1997 Asian Financial Crisis (henceforth ‘1997 Crisis’), and the East Timor Independence Movement. The pressures of globalisation and democratisation have influenced ASEAN leaders to take reforms seriously, one that subscribes to a change in regional mechanisms and a re-examination of the guiding norms and principles of the organisation. This means greater institutionalisation by empowering supranational institutions (pooling of sovereignty), implementing economic and political reforms separately, and creating effective mechanisms such as a regional human rights mechanism – all of which contribute to greater effectiveness in regional governance of Southeast Asian affairs.

This paper investigates the key forces driving the institutionalisation (or the lack thereof) in ASEAN, specifically the impacts of global structures and processes on regionalism. Given that democratisation has limited impact in the region, I argue that the biggest challenge to ASEAN is to reinvent itself as a responsive regional actor through the adoption of more inclusive/participatory approaches and bold reforms towards rules-based, formal mechanisms of decision-making. Although it looks at political and economic issues together, I note that the reforms to respond to both issues must be dealt with separately. Democratic reforms from domestic levels will have impacts on the regional level and are prerequisites for regional mechanisms on human rights or civil society participation. Further, economic cooperation will be best handled by greater cohesiveness in policy coordination, and this requires institutionalisation to avoid duplication of functions and agreements in Asia Pacific. These are critical for ASEAN to achieve its goal of ‘promoting a common regional identity and creating a community of caring societies’.<sup>2</sup>

The research aims to evaluate the process of institutionalisation in ASEAN and the implications of democratisation to this process. It hopes to shed light in the theoretical debate on the impact of global forces and structures on shaping the future of Southeast Asia. It aims to answer two key questions: (a) how has democratisation affected regionalism in Southeast Asia; and (b) what are the prospects of new regionalism along the lines of democracy and institutionalism? This will help practitioners to draw some policy lessons regarding the problems of the ‘ASEAN way’ and the future of ASEAN norms, principles, and mechanisms. Finally, it will explain the strengths and pitfalls of regional cooperation in ASEAN by

---

<sup>2</sup> This clause appeared in several documents of ASEAN but was pronounced at the *Declaration of ASEAN Concord II in Bali*, Indonesia in 7 October 2003, accessed on 3 September 2005.



offering a historically specific account of the move from interstate cooperation to regional integration. Since the EU has always dominated the scholarship on regionalism, this study aims to show how ahistorical and universal models patterned after the EU do not necessarily explain the processes in developing countries including Southeast Asia since it does not adequately capture the nuances and context by which the organisation has flourished. The paper will be divided into four parts: first, a discussion of the impact of democratisation to regionalism; second, a historical analysis of regional cooperation in Southeast Asia; third, a discussion of the regional mechanisms and norms and the challenges raised by various trends related to democratisation and changing global order; and finally, some insights on the directions of regional integration with some reflections on the current developments in the region.

## **1. Concepts in Tension: Democratisation and Regionalism in the Asian Context**

What affects institutionalisation of particular sets of norms within a region? What is the relationship between democratisation and regionalism in Asia? These are the primary questions that this conceptual framework aims to address. Democratisation refers to the process of creating political changes moving towards a democratic direction. The 'extent of democracy' is defined by state-civil society relations where 'state is defined as institutional patterns and political organisations with the monopoly on the legitimate use of physical force' and civil society defined as the 'space of uncoerced human association and set of relational networks-formed for the sake of family, faith, interests and ideology- that fill this space'.<sup>3</sup> The minimalist standard is the existence of formal democratic institutions, such as a working constitution, civilian supremacy over the military, separation of powers particularly the dissolution of executive control in decision making, and the establishment of a party system. The hypothesis is that deepening democracy from the national level will significantly affect foreign policies of ASEAN states towards a more (politically) open regionalism project. Institutionalisation, in Hund's definition (2002), is synonymous to community-building. From an informal, personal relations-based, and distrust of definite and legally-binding commitments, the region is undergoing institutionalisation if there are manifestations of changing mechanisms to one that is more centralised and rules-based with formal and coherent institutions deciding for regional policies. Hence, regional governance consists of regional mechanisms, institutional norms, and values which constitute the way regional affairs are being managed. It comprises the rules on which actors abide to and the emerging identity of the region. In ASEAN, governance is done through the institutionalisation of the 'ASEAN way' where regional affairs is being guided by non-interference, sanctity of state sovereignty, consensus-building, consultations, non-binding rules, and informal decision-making. ASEAN regional governance can also be characterised as elite-centred and state-led, both of which dominate the pace of integration in the Association.

Any discussion of democratisation and ASEAN integration must look at the dynamics between domestic and regional politics. Domestic coalitions and socio-political contexts at the national level are more important factors in regional governance than rigid structures and

---

<sup>3</sup> Potter, David, Goldblantt, David, Kiloh, Margaret and Lewis, Paul (eds.) 1997, *Democratization*, Massachusetts, Polity Press and Open University Press,



external forces/processes.<sup>4</sup> Domestic politico-economic features are salient in determining the outcomes of the regional project. For instance, the proliferation of free trade agreements, privatisation schemes, and financial deregulation in the region demonstrate the extensive national support for the free market principle as a development model. Contrary to the experience of the countries in the Global South, many countries in East Asia (defined as Northeast and Southeast Asia) adopted the developmental state model. East Asia has been the most dynamic region in the world with countries sustaining growth rates from 3 – 7% for decades, reducing absolute and relative poverty, and undergoing smooth transition from agriculture to industrial-based societies.<sup>5</sup> Such model is based on the pivotal political and economic roles that the state played in directing the market towards growth.<sup>6</sup> As an interventionist and authoritarian state, it limited political liberalisation and managed the industrial and trade policies through a competent bureaucracy and a distinctive state-business alliance. Although countries in other regions adopted an interventionist state model, the success of Asia has been attributed to the flexibility of the state to shift from import-substitution to export-oriented strategy. Hence, the selective implementation of free market policies has led to the so-called *East Asian Miracle*. The combination of authoritarianism and capitalist development in Asia has challenged the argument on the positive relationship between democracy and development. In fact, the Asian experience shows that the free market can thrive better if an authoritarian government with social control mechanisms can temper resistance on the negative consequences of liberalisation. With limited political liberalisation, economic policies opening the national economies to the global market became possible. In addition, regional norms of non-interference, consensus-building, and informal decision-making are by-products of the efforts of ASEAN leaders to deflect criticisms of their undemocratic practices. At least until the 1997 crisis, ASEAN states have conveniently ignored Indonesia's occupation of East Timor, the military rule in Myanmar, and the massive human rights violations during the communist suppression and dictatorial rule.

Regional integration is a deliberate outcome of the strategic position of ASEAN states, whether they will be open, resistant or developmental.<sup>7</sup> The ASEAN Free Trade Area (AFTA) as a collective policy response to globalisation has been perceived as both open and developmental by domestic coalitions, namely, the alliance between domestic business class

---

<sup>4</sup> Nesadurai, Helen ES: "Attempting Development Regionalism through AFTA: the Domestic Sources of Regional Governance", *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 2 (2003), pp. 235-253; Solingen, Etel: "East Asian Regional Institutions: Characteristics, Sources, Distinctiveness", in Pempel, TJ (ed.) (2005): *Remapping East Asia: The Construction of a Region*, Ithaca, Cornell University Press, pp. 31-53. Solingen, Etel (2001): *Crisis and Transformation: ASEAN in the New Era*, Singapore, Institute of Defence and Strategic Studies; Solingen, Etel: "ASEAN, Quo Vadis? Domestic Coalitions and Regional Cooperation", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 1 (1999), pp. 30-53.

<sup>5</sup> Yoshitomi, M. & ADBI Staff (2003): *Post-Crisis Development Paradigms in Asia*, Tokyo, Asian Development Bank Institute, pp. 13-62; Page, John: "The East Asian Miracle: An Introduction", *World Development*, pp. 22. Vol. 4 (1994), pp. 615-625; World Bank (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.

<sup>6</sup> Zhang, Yumei (2003): *Pacific Asia: The Politics of Development*, London and New York, Routledge; Polanyi, Karl (1957): *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*, Boston, Beacon; Wade, Robert (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in the East Asian Industrialization*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press; Amsden, Alice (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York, Oxford University Press.

<sup>7</sup> Open regionalism aims to advance the competitive position of business and attract wealth-creating FDI with economic efficiency as the driving force. Resistant regionalism is driven by non-economic values such as distribution and social justice and seeks to preserve particular forms of domestic social/economic arrangements that are difficult to sustain individually amid globalization. Finally, developmental regionalism adopts a regional approach that expands regional market generated through inter-state cooperation and temporarily protecting domestic capital in this expanded market. See Nesadurai, 2003, pp. 235-253 for a complete explanation.



and state elites to nurture domestic-owned capital as a response to global competitiveness.<sup>8</sup> Moreover, diplomatic cooperation in ASEAN is determined by domestic coalitions and their strategy, whether it uses an internationalist (free market and open competition) or a backlash (protectionist) strategy.<sup>9</sup> ASEAN states came to be progressively under the control of “internationalist” coalitions and it is the grand strategy of these coalitions that explains why a cooperative regional order evolved over time.<sup>10</sup>

The second theoretical point is that global forces and structures external to the state equally influence the regionalism project. The changed global order after the fall of Soviet Union might not have led to the “triumph of liberal democracy”, but it definitely shifted the global discourse from ‘hard’ to ‘soft’ security issues, embracing concepts such as “human security”, “human rights”, and “responsibility to protect” – buzzwords that rethink the concept of security. These global values issues are incorporated in national policy making through regional mechanisms, norms, and values. Therefore, global democratisation has had several implications on the regional project: first, it alters the political climate on which regional interactions are based; second, it calls into question the legitimacy of existing regional norms and the relevance of existing institutional mechanisms; third, the transition to democracy allows for newly installed governments to adopt bold foreign policy leading to better cooperation and conflict management; fourth, it creates more domestic transparency that regional integration needs; fifth, it creates a deeper basis for regional socialization by according space to civil society and accommodating its concerns; sixth, it broadens the scope of agenda for regional institutionalization; and finally, democratisation may secure greater support for regional integration and cooperative projects with outside powers.<sup>11</sup> Overall, global democratisation puts ASEAN states in a defensive position to adopt democratic discourses in their foreign policy agendas and national policies. Although it is rather limited compared to Latin America, regional integration promoting democratisation can also facilitate pressures to reform at the national levels.

## **2. ASEAN’s Historical Development and Patterns of (Non) Institutionalisation**

ASEAN was created at a time when regional organisations were bound to fail just like its predecessors due to interstate conflicts,<sup>12</sup> superpower interference in regional affairs, internal political instability, lack of common identity, and mutual distrust among neighbours.<sup>13</sup> It was founded in the midst of poverty and conflict, of a looming threat from Soviet and Chinese-backed communism, and of civil strife complicated by the involvement of major powers.

---

<sup>8</sup>Ibid.

<sup>9</sup> Solingen, Etel: “ASEAN, Quo Vadis? Domestic Coalitions and Regional Cooperation”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 1 (1999), pp. 30-53.

<sup>10</sup> Ibid, pp. 31.

<sup>11</sup> Acharya, Amitav: “Democratization and the Prospects for Participatory Regionalism in Southeast Asia”, *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 2 (2003a), pp. 375-390.

<sup>12</sup> ASA and Maphilindo collapsed because the territorial dispute between Malaysia and the Philippines over Sabah combined with external interference from Britain and US has escalated tensions to the extent that diplomatic ties between them were cut. See Acharya, Amitav (2000): *The Quest for Identity: International Relations of Southeast Asia*, Oxford, Oxford University Press, Chapters 1, 3, 4 & 5.

<sup>13</sup> Lyon, Peter: “Postwar Regional Cooperation”, in Siddique, Sharon & Kumar, Sree (eds.) (2003): *The Second ASEAN Reader*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, pp. 16-17; Hagiwara, Yoshiyuki: “The Formation of ASEAN”, in Siddique, Sharon & Kumar, Sree (eds.) (2003): *The Second ASEAN Reader*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, pp. 18-21.



Against this background, ASEAN succeeded in sustaining cooperation among its members albeit with several setbacks. ASEAN's evolution as a regional diplomatic actor can be traced on the grouping's formation in the 1960s when six ASEAN states created a loose regional arrangement to directly respond to the power vacuum left by the withdrawal of colonial powers during the decolonisation period. Since there was no intra-regional contact, a regional framework would serve as catalyst for cooperative relations among the newly independent states. It was most logical to extend efforts fostering good relations to neighbours because domestic developments may affect the region in many ways.<sup>14</sup> Second, the Indonesian leadership albeit *primus inter pares* gave way for inter-state conflicts to be swept under the carpet and move towards workable areas of cooperation, which had been very crucial for the regional project to survive and develop into a security and economic community. The transition in Indonesian leadership was especially welcomed by Singapore<sup>15</sup> and Malaysia. The 'New Order' gave up its *konfrontasi* policy against Malaysia and ASEAN states concentrated in solving domestic problems. Suharto defended his policy on the basis that national resilience is compatible with regional resilience, which means that national interests (economic prosperity) can be promoted through regional peace and stability. However, the price to pay was for ASEAN states to turn a blind eye on human rights violations especially that democratic norms mattered less during the Cold War days. Third, the survival of the Association can be attributed to the geostrategic and political role of the region in Cold War politics. The changing pattern of great power rivalry shaped political events in Southeast Asia, namely the escalation of Sino-Soviet rivalry, the growing influence of Soviet Union in Indochina, and the relaxation of US-Soviet and US-China relations at the expense of regional security. In a way, ASEAN was playing with great powers while gradually forging a regional security framework anchored in superpower relations.<sup>16</sup> Hence, the members adopted a loose framework emphasising self-restraint, consensus building, and respect for state sovereignty, all written in the Bangkok Declaration. From the onset, ASEAN delineated itself from the legalistic and interventionist European project of integration.<sup>17</sup>

In the second decade of its existence, the Association was faced with the problem of uncertainty and insecurity due to the withdrawal of United States in the region and the growing influence of communism in Indochina. The US opted to support authoritarian regimes in the face of the communist success in the developing world, which basically limited the external pressure for democratic reforms. The first evidence of institutionalisation (or the lack of it) was the Bali Summit in 1976 when national leaders adopted the Treaty of Amity and Cooperation (TAC). Being the first binding treaty agreed upon by the member states, the mechanisms for regional governance were laid. The TAC was explicit in upholding: (1) mutual respect for the independence, sovereignty, territorial integrity of all nations; (2) the right of every state to lead its national existence free from external interference, subversion, and coercion; (3) non-interference from the internal affairs of one another; (4) settlement of differences and disputes by peaceful means; and (5) renunciation of the threat of use of

---

<sup>14</sup> Khoman, Thanat: "ASEAN: Concept and Evolution", in K.S. Sandu et. al. (eds.)(1992): *The ASEAN Reader*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, pp. xvii-xxii.

<sup>15</sup> A change in Indonesian policy would affect Singapore's bid for international recognition and security against invasion. It is particularly vulnerable from Indonesia and Malaysia. See Acharya 2000, pp. 85.

<sup>16</sup> The Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN) was a result of the debate on the possibility of the Association being free from external interference, specifically whether ASEAN states should rely on US security guarantee. Ibid., pp. 93-94; Jones & Smith, 2001, pp. 273-274.

<sup>17</sup> The European Project is highly interventionist even from the start. The legally binding Treaty of Rome is the foundation of the European Economic Community (EEC), which creates a free trade area with a common external tariff and supranational institutions.



force.<sup>18</sup> This regional framework has had three implications. First, foreign ministers played a pivotal role in regional affairs. Cooperation is bound by the agreements among official policy circles, where the decisions have been conservative and nationalist lacking some form of regional perspective. Second, the non-interference principle (NIP) meant tolerance to authoritarian regimes and violation of human rights. NIP maintained political stability and the survival of elitist regimes, which paved the way for economic growth in most Southeast Asian states. For three decades, the personal ties among this generation of leaders within the organisation kept it from pressures of reforms in any way. However, the 1997 Crisis was a wake up call to institute reforms against the elitist nature of ASEAN and its lack of space for civil society participation. Regional agreements which affect the region cannot remain in the hands of a few ministers, political leaders and technocrats. Finally, the TAC institutionalised the lack of institutionalisation in ASEAN. There was no power given at all to the Secretary General of the ASEAN Secretariat. The High Council that was supposed to be a dispute settlement mechanism was completely passive if not non-existent at all. Most importantly, decision-making was very slow as it has to pass by consensus and extensive consultations. No radical reform could have been implemented since a breach of this protocol automatically meant a rejection of the proposal. Despite these criticisms to the 'ASEAN way', the organisation gained prominence as one of the most successful regional groupings in the world, especially after ASEAN successfully dealt with the Cambodian crisis in the 1980s.

In the Cold War, the founding members chose to be anti-Communist, anti-nuclear weapons, and pro-West in orientation. The ZOPFAN is its clearest manifestation, where the West supported authoritarian regimes in exchange of a communist-free Southeast Asia.<sup>19</sup> Hence, the victory of Communist Vietnam, the withdrawal of US in Southeast Asia, and the triumph of communism in Indochina and their linkages with China or Soviet Union posed a security dilemma for the ASEAN members. The sense of insecurity among the members was fully realized when Pol Pot of Cambodia was overthrown by Vietnamese forces. ASEAN governments realised that the annexation could prompt further insurgency and stronger anti-government forces once these groups tap external support especially from superpowers. Thailand, which shares borders with both countries and fearful of its own security, spearheaded ASEAN towards a coherent foreign policy by denying international recognition to the Hanoi-installed government. ASEAN asserted that Hanoi breached the principle of non-interference in its pursuit of military adventurism and called for a withdrawal of Vietnamese troops. The Association succeeded in forcefully pulling out Vietnam in Cambodia for three reasons. First, ASEAN used all fora to isolate Vietnam through an extensive diplomatic campaign to deny legitimacy to the government, most notably in the United Nations. This included a blockade in aid until the government goes back to the negotiating table. Second, Soviet Union was experiencing internal problems which led to its decision of disengaging from regional conflicts including in Southeast Asia, which substantially weakened Vietnam as it relied primarily on super power support for territorial annexation. Finally, there was strong opposition from Beijing and Washington against the invasion, which backed up ASEAN.<sup>20</sup> The successful withdrawal was followed by an International Conference on Cambodia in 1989, which eventually led to a formal democracy through the Paris Peace Accords in

<sup>18</sup> Acharya, Amitav (2000): *The Quest for Identity: International Relations of Southeast Asia*, Oxford, Oxford University Press, pp. 95.

<sup>19</sup> Southeast Asia was called a 'club of dictators'. The ASEAN-5 was ruled by authoritarian regimes – Lee Kwan Yew in Singapore, Mahathir bin Mohammad in Malaysia, Ferdinand Marcos in the Philippines, Suharto in Indonesia, and a monarchy in Thailand. The sixth member, Brunei Darussalam was a sultanate which also fought communists for the regime's survival.

<sup>20</sup> Henderson, Jeannie (1999): *Reassessing ASEAN*, Adelphi Paper 328, London, Oxford Press for International Institute for Strategic Studies, pp. 18-20.



October 1991. Elections, constitution and a parliament were important features of this democratic transition. Formal democracy was in place and the path towards substantive democracy was already laid. This experience has strengthened ASEAN as a diplomatic actor because it proved that such a loose grouping of developing countries could handle major security issues through a non-confrontational manner. This success should be accorded to the commitment of Southeast Asian countries to insist on diplomacy as a tool for conflict resolution and respect to state sovereignty enshrined in the United Nations Charter as a guiding principle in inter-state cooperation.<sup>21</sup> Although this led to the installation of formal democracy, ASEAN did not intend to develop some common political principles based on democracy.

The third decade of ASEAN was marked with heightened credibility and success both at the economic and security spheres. In the 1990s, the changing global order affected the regional order in Southeast Asia. Soviet Union collapsed and the United States had little interest in keeping the security umbrella in Southeast Asia – a key component of regional peace and stability. As such, discussions of a pan-Asian security community emerged where Asia will independently handle its political and security affairs through the ASEAN way.<sup>22</sup> Second, the threat of a “fortress Europe” with institutionalised economic integration became very real as it occurred at a very fast pace.<sup>23</sup> A regional response was perceived as the best counter strategy to the possible inward-looking policies of EU. Increasingly, states argued that a regional framework is the way to sustain economic growth that most Southeast Asian countries have enjoyed since the 1980s. Finally, the rise of China as an economic power was seen as a threat. Not only was its liberalisation policy absorbing the foreign direct investment (FDI) in Southeast Asia, China likewise posed a threat to their manufacturing sectors. In addition, China started modernising its military simultaneously with its rapid economic growth in the 1990s. This had serious implications to the conflict management of China’s long standing territorial disputes with Southeast Asian countries, most notably the South China Sea Dispute. Hence, there was high optimism to engage with China in a cooperative case-by-case basis in economic and security matters. More importantly, ASEAN specialists seemed to have found this the right time to institutionalise reforms that would make the organization more independent from mere national interests.

To their disappointment, the ASEAN regional project did not lead to the direction towards institutionalisation in both political and economic spheres. Instead, the same mechanisms, norms, and principles were used in the post-Cold War period in managing not only Southeast Asian but East Asian affairs. Several inter-regional and intra-regional arrangements with ASEAN were formed in the 1990s showing evidence that the international community has recognised the regional importance of the organisation despite the lack of

---

<sup>21</sup> A counter argument was forwarded by Jones and Smith, 2001, pp. 275. They argue that “ASEAN’s diplomatic manoeuvring had no impact on the resolution of the Cambodian conflict. The Association achieved credibility because of its actions coincided with that of the superpowers”.

<sup>22</sup> An article on the possibility of a concert in Asia, where major powers peacefully resolve conflicts and maintain a multilateral forum to manage security was published. However, the irreconcilable differences and the long-standing conflicts among major regional powers in Asia make the concert more applicable in Northeast Asia rather than in Southeast Asia. Also, the form of concert will not be the same with Europe as it will probably follow a Southeast Asian model were informal discussions and consultations are the prominent features. See Acharya, Amitav: “A Concert of Asia?”, *Survival*, Vol. 41, No. 3 (1999), pp. 84-101.

<sup>23</sup> The EU members approved the Single European Act in 1986 establishing the ‘borderless Europe’, which allowed the freer flow of goods, capital, persons, and services in the region. The economic union in Western Europe was ratified by 12 countries through the 1992 Maastricht Treaty of the European Union. It created the three-pillar community which constitutes the highly institutionalized EU – European Community, Common Foreign and Security Policy, and Justice and Home Affairs.



institutional mechanisms.<sup>24</sup> At the security front, the ASEAN Regional Forum provided a multilateral security framework in managing security conflicts with non-interference, consultations, consensus building, and ad hoc/informal decision-making as its key features. The organisation placed ASEAN at the centre of the forum to temporarily prevent China and Japan from claiming leadership in East Asia. In terms of economic cooperation, AFTA was the most advanced and ambitious as well. It focused on the gradual reduction of tariffs under the Common Effective Preferential Tariff Scheme (CEPT) whilst simultaneously reducing non-tariff barriers (NTB).<sup>25</sup> This supposedly legally binding agreement set the timeframe for the ASEAN-6 and CMLV countries to lower their tariffs. The ASEAN Economic Ministers would likewise supervise, review, and coordinate the implementation of CEPT as well as mediate disputes among members (Hund 2002: 103). Whilst economic and security issues were extensively discussed, the probability of a regional human rights accord was not even being considered as relevant. From the very beginning, the regional mechanisms and norms were never built to accommodate a democratic regional framework. Throughout its history, the policy-making process of ASEAN remained intact among ASEAN elites (*track-one diplomacy*) and academic researchers/technocrats (*track-two diplomacy*). Not only is it personality-based, the organisation is closed from any form of participation from the citizens themselves, who ironically are represented in these formal governmental arrangements.

### **3. Regional Mechanisms on Trial: Evaluating the Relationship between Democratisation and Institutionalisation in ASEAN**

This section is divided into three parts: first, an exploration of the ASEAN norms, principles, and processes; second, a discussion on the implications of globalisation specifically economic interdependence and expansion of political norms and ideas; and third, an examination of the impacts of democratisation in Southeast Asia.

The most significant feature of the Association's current regional governance is its non-reliance on formal dispute-resolution mechanisms and the lack of a collective security arrangement comparable to that of the EU. There is high regard to the principle of state sovereignty, non-intervention, and the rejection on the threat of the use of force in resolving conflicts.<sup>26</sup> The EU has a formal defence body activated through the Common Foreign and Security Policy (CFSP) pillar, which has the power to employ peacekeeping troops and rapid reaction forces if necessary. In Southeast Asia, defence is coordinated at bilateral levels and is usually guaranteed by major powers such as China with respect to Myanmar or the United States for the ASEAN-5. The lack of formal dispute settlement mechanisms is a function of non-intervention, defined as 'the duty of states not to interfere at the internal affairs with the internal actions of a sovereign state'.<sup>27</sup> As a core ASEAN policy, it is implemented in four ways:

---

<sup>24</sup> Many scholars argued that the lack of institutionalisation in ASEAN made cooperation possible which worked for the region. The evidence is the successful diplomatic record in the Cambodian conflict.

<sup>25</sup> The use of non-tariff barriers as a protectionist policy has been more widespread in Asia because tariffs are already low, such as those in the manufacturing, industrial, and textile industries.

<sup>26</sup> Solingen, Etel: "ASEAN, Quo Vadis? Domestic Coalitions and Regional Cooperation", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 1 (1999), pp.45

<sup>27</sup> Kraft, Herman Joseph S: *The Principle of Non-intervention and ASEAN: Evolution and Emerging Challenges*, Working Paper No. 344 (2000c), Canberra, Strategic and Defence Studies Centre, pp. 2.



- Refraining from criticizing the actions of the governments of member-states towards their own people;
- Directing criticism at the actions of states which are perceived to constitute a breach of the principle of non-intervention;
- Denying recognition, sanctuary, or other forms of support to any rebel group seeking to destabilise or overthrow the government of a neighbouring state; and
- Providing political support and material assistance to member-states in their actions against subversive activities.<sup>28</sup>

The ‘sanctity’ of this principle is kept to maintain peaceful relations among states despite the existence of long-standing inter-state conflicts and territorial disputes. It has been argued that the principle was created as a moral guarantee against super power involvement in member’s internal affairs and as a political guarantee for peaceful relations among ASEAN states (and to some extent within East Asia) whose borders are still disputed until today.<sup>29</sup> A caution to this argument is offered because non-interference has not always been followed depending on the geopolitical interests of member states.<sup>30</sup> Despite the intense critique to this ASEAN principle, NIP allowed ASEAN to move forward and cooperate by putting the contentious issues affecting other countries at the back burner and press for the immediate resolvable policy issues.

The Association developed several informal mechanisms, which include consultation (*musjawarah*), consensual decision-making (*mufakat*), accommodation among members (usually foreign ministers and national leaders), and informal diplomacy built on personal ties among the elites.<sup>31</sup> Consultation and consensus are used in taking steps towards cooperation and managing conflicts. This was adopted to keep the Association cohesive and solid especially in deciding on security issues. Foreign ministers played a central role in regional cooperation, as evident in ministerial summits where foreign ministers or national leaders are the only participants. Until the post 1997 era, there was no real integration at the grassroots level most notably from actors disengaged in *realpolitik*, such as civil society groups, defence ministers, economic/financial officers and bureaucrats.

These mechanisms comprise the so-called “ASEAN way”, which is the pillar of regional governance. These have arguably worked to promote cooperation and manage conflicts at the inter-state level. Scholars point out the stark contrast between Southeast Asia in the 1960s and Southeast Asia today – war, which is unthinkable to occur today, would have destroyed the region anytime had Indonesia refused to give up its *konfrontasi* policy. The sense of

---

<sup>28</sup> Acharya in Ibid, pp. 3-4.

<sup>29</sup> Ibid, pp. 2.

<sup>30</sup> Henderson, 1999 & Kraft, 2000c demonstrated this to argue for a re-examination of the non-interference.

<sup>31</sup> Solingen, Etel: “ASEAN, Quo Vadis? Domestic Coalitions and Regional Cooperation”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 1 (1999), pp.45.



insecurity experienced during ASEAN's formation is probably the reason why Southeast Asia was called the "Balkan of Asia"<sup>32</sup> or that "Europe's past is Asia's future".

The experience of rapid and sustained growth in East Asia contradicts the claims of the blanket negative impact of globalisation to the developing world. The *Asian exceptionalism* refers to the selective implementation of policies from external institutions into local settings.<sup>33</sup> Economically, East Asia subscribes to open regionalism, which means that goods produced domestically are exported not only within the region but to the global market. Since the 1980s, the strategic planning of Thailand, Singapore, and Malaysia has been geared towards liberalisation after the failure of import substitution in the 1970s. The Philippines has been more committed towards open regionalism and economic liberalisation to dismantle crony capitalism entrenched in the Marcos presidency. Unilateral liberalisation is progressively being implemented starting in the Aquino administration. The 1990s marked the dynamism of the region through the free market policies of Southeast Asian countries. Whilst any move towards institutionalisation expectedly promoted market liberalisation, its development project remained based on a national economy model expanding trade to the world rather than reliance on a regional market to be created. Compared to the EU, ASEAN did not envision a regional common market since they produce the same products and the levels of economic development are too varied such that the principle of specialisation does not apply. Although ASEAN negotiated with China, South Korea and Japan for an East Asian model of regionalism, the rationale behind it is never based on a common market but rather to prevent these countries from ignoring ASEAN as a market. It is also based on the organisation's attempt to revive its lustre by trying to keep its middle power position in the integration project.

### **3.1. The Challenge of the 1997 Crisis to Institutionalisation**

A key global process that affected regional integration is the 1997 Crisis. As capital becomes highly mobile, few economies can be insulated from financial shocks or sharp changes in the money market.<sup>34</sup> The banking crisis in Thailand developed into a full-blown financial crisis spreading in the region. Although Taiwan and Malaysia were spared from the full impact of the crisis, South Korea, Thailand, Philippines and Indonesia were victims of unfettered liberalisation of the financial sector especially when their banking systems were very weak and foreign reserves were insufficient to defend the currency from speculations. Whilst the interventionist state promoted development in East Asia, it is this same state with weak regulatory frameworks and protectionist policies to big businesses that caused the crisis to be blown out of proportion. Since regional cooperation at the financial sector is very weak, the absence of a regional mechanism to regulate capital in the region exposed the inherent weakness of ASEAN: *the lack of institutionalisation in dealing with any issue*.<sup>35</sup> Since there

<sup>32</sup> There is a discussion as to why Southeast Asia did not become the 'Balkans of Asia'. See Öjendal, Joakim: "Southeast Asia at a Constant Crossroads: An Ambitious 'New Region'", in Schulz, Michael, Söderbaum, Frederik, & Öjendal, Joakim (eds.) (2001): *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes*, London & New York, Zed Publications, pp. 147-172.

<sup>33</sup> Dittmer, Lowell: "Globalization and the twilight of Asian exceptionalism", in Kinnvall, Catarina & Jönsson, Kristina (eds.) (2002): *Globalization and Democratization in Asia: The Construction of Identity*, New York and London, Routledge, pp. 21-36.

<sup>34</sup> Zhang, Yumei (2003): *Pacific Asia: The Politics of Development*, London and New York, Routledge, pp.127.

<sup>35</sup> This research does not intend to determine the precise causes of the crisis as this is still widely contested until today. The purpose of explaining the generally accepted reasons is to illustrate the inadequacy of ASEAN as a regional actor in managing the crisis due to its lack of institutionalisation.



was massive influx of portfolio investments (short-term capital) in the region and investors were confident that the state will bail out these big companies in crunch time, domestic companies borrowed credits abroad at low interest rates and stable exchange rates as guarantees to lenders. Such bad corporate practices were tolerated because investors secured profits through government guarantees not to mention that a financial crisis seemed most unlikely in a region with sustained growth rates. Once the foreign reserves were drained from currency speculation attacks (with excessive domestic borrowings and very low savings), most Asian governments did not have a choice but to start implementing neoliberal reforms in exchange of loans from the IMF and WB.

The second cause of the crisis is more internal – crony capitalism in Asia manifested by the collusion between the government and business. Whilst cronyism caused the mismanagement of money (such as bailing out companies close to government), it was also the cause of selective liberalization, that is, opening certain sectors to international trade where specific businesses benefited through government intervention.<sup>36</sup> Both these weaknesses have been compounded by the absence of a regional mechanism to serve either as an early warning system or as a direct regulator of foreign capital.

How did ASEAN respond as a regional actor? Many of the criticisms to the Association has been based on its inability to prevent the crisis despite the fact that it had an international dimension which was largely out of control by the organisation. However, ASEAN can be faulted by its lack of institutionalised mechanisms to regulate capital flow in the region or to create a surveillance system in the financial market. The response of ASEAN states have been varied to prevent the 1997 Crisis from repeating itself, which includes the following:

- Setting up an ASEAN Investment Area (AIA) to prevent the diversion of FDI from Southeast Asia to other regions while enhancing intra-ASEAN investment;
- Activating the Dispute Settlement Mechanism (DSM) where trade disputes will be adjudicated by the AEM or SEOM which will be binding and will be linked to the ASEAN Secretariat;
- Creating the ASEAN Surveillance Process (ASP) which aims to guarantee economic stability through the establishment of an early warning system and to evaluate potentially destabilizing financial and economic trouble spots in the region; and
- Fast-tracking the reduction of tariffs in the region, integrating eleven priority sectors including fisheries, electronics, healthcare and tourism, simplifying the customs procedures, harmonizing regulations and standards, and substantially reducing non-tariff barriers and other forms of trade barriers.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Zhang, *op. cit.*, pp. 130-131.

<sup>37</sup> Ferguson, R. James: "ASEAN Concord II: Policy Prospects for Participant Regional "Development"", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 26 No. 3 (2004), pp. 401; Hund, Marcus: "From 'Neighbourhood watch group' to Community? The Case of ASEAN Institutions and the Pooling of Sovereignty", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56 No. 1 (2002), pp. 106-109.



These mechanisms remain operational through the 'ASEAN way' of informality, personalised rather than institutionalised relations, and lack of definite and legally binding commitments.<sup>38</sup> The AFTA, which facilitates trade liberalisation, has been severely damaged due to the tendencies of states to backtrack on their commitments. Although economic liberalisation has met severe opposition from civil society groups, ASEAN's recovery as an economic bloc remains in the hands of ministers implementing the AEM. The Singaporean initiative to accelerate AFTA has also been opposed by Indonesia during the Kuala Lumpur Informal Summit. The outcome was simply another declaration espousing the need to accelerate AFTA's implementation followed by an agreement among the economic ministers in October 1998 to accelerate tariff reduction, only to be reversed three months after it was agreed in the Hanoi Summit.<sup>39</sup> The unilateral measures of liberalisation implemented by members further undermined the credibility of ASEAN since a coherent policy response was called for at that point.

The most serious attempt towards institutionalisation in the economic sphere is the AIA framework modelled after AFTA. However, the AIA Council tasked to oversee the unconditional implementation of the agreement remains under the control of national governments. Further, even if the AIA Council is independent, compliance is very difficult because there is no regional judiciary to act as an arbiter. The compliance mechanism itself is also insufficient since there are no punitive measures when states backtrack in their commitments.<sup>40</sup> Therefore, AIA will remain an ineffective body because bilateral arrangements still determine the outcome leaving the Council or the ASEAN Secretariat powerless. In addition, the DSM remains to be a formal rules-based procedure of dispute settlement with no power to implement its rulings vis-à-vis non-compliant members. An effective compliance mechanism is fundamental for DSM to work since it makes it more costly for member states to back down from their commitments.<sup>41</sup> Likewise, the ASP depends primarily on the quality of information that member states are willing to give. Kraft captures the problematic reliance of peer review and economic/financial monitoring towards ASEAN states' political will:

The efficacy of an economic surveillance and monitoring system is dependent on the willingness of the ASEAN states to provide extensive amounts of data and information regarding their economy... It requires the acceptance in principle of the need for a degree of transparency that some members of the organization have found objectionable. Malaysia and Singapore have opposed turning over the kind of macroeconomic data needed to sustain this policy... Laos, Myanmar and Vietnam have likewise been reported as registering their misgivings about it. The plan bogged down even before it had a chance to be tested.<sup>42</sup>

There is a general reluctance among the elites in ASEAN to cede power to centralised ASEAN bodies such as the ASEAN Secretariat, which is conspicuously instituted in the structures of ASP.<sup>43</sup> In sum, the lesson of the 1997 Crisis is that greater institutionalisation in

---

<sup>38</sup> This is the fundamental argument of Hund, 2002. He considers ASEAN as an intergovernmental neighbourhood watch group rather than a community (in the sense of pooling sovereignty and establishing more centralised and rules-based institutions, norms, and mechanisms).

<sup>39</sup> Rüländ, Jürgen: "ASEAN and the Asian Crisis: theoretical implications and practical consequences for Southeast Asian regionalism", *Pacific Review*, Vol. 13, No. 3 (2000), pp. 430.

<sup>40</sup> Hund, Marcus: "From 'Neighbourhood watch group' to Community? The Case of ASEAN Institutions and the Pooling of Sovereignty", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56 No. 1 (2002), pp. 107.

<sup>41</sup> *Idem*, pp. 108.

<sup>42</sup> Kraft, Herman Joseph S: "ASEAN and Intra-ASEAN Relations: Weathering the storm?", *Pacific Review*, Vol. 13, No. 3 (2000b), pp. 458.

<sup>43</sup> Hund, *op. cit.*, pp. 110.



ASEAN is necessary to keep the organisation relevant by establishing legally-binding agreements, non-compliance mechanisms, and formal institutions with supranational powers independent from national governments. These efforts towards economic reforms require political will more than anything since building capacity for regional coordination depends on how much policy autonomy ASEAN states are willing to give up.

### **3.2. Challenging Institutional Norms of Non-Interference: East Timor and Democratisation Movements in Southeast Asia**

The post 1997 environment in Asia placed an even bigger strain to the Association as East Timor gained independence through external intervention and Indonesia underwent a drastic transition towards electoral democracy. The failure of ASEAN to respond is hinged on the very structure of the organisation which necessitates fundamental alterations.

The process of globalisation is described as making ‘national borders more permeable than ever before, societies more sensitive to external developments, and more vulnerable to decisions made elsewhere’.<sup>44</sup> There are three significant changes in the international systems, which shifted the debate against non-interference. First, the rise of non-traditional issues into prominence due to the end of the Cold War (e.g., identity politics, human rights, and environment) was picked up within the ASEAN circle. The Association started discussing human rights despite its very sensitive nature in the policy-making circle. In addition, authoritarian regimes in Southeast Asia have increasingly been subjected to international scrutiny, especially Myanmar’s inability to honour the 1990 election results and its neutralisation policy towards the Burmese monks who protested last 2007. Second, the increasing interdependence of states and societies make it more rational to be concerned with the domestic affairs of other states to prevent any spill over effect of the problem. A clear example is the concern of Thailand over the flow of refugees from Myanmar due to political repression or the internal war among ethnic groups. In addition, the ASEAN Summit last November 2007 concluded a declaration supporting environmental sustainability and a fight against climate change, wherein ASEAN recognises the limitation behind environmental degradation for national development goals. Finally, there has been a rapid growth of non-governmental organizations, coalition groups and transnational activist networks working either on single or multiple issues at the regional level.<sup>45</sup> It shows how ASEAN must take the issues of human rights, alternative development paradigms and environmental sustainability as core transnational issues that affect both domestic and regional problems.

The case for a re-examination of non-interference can be argued in three ways. First, it has so far prevented ASEAN from creating institutions that can effectively respond to increasingly complex challenges, most importantly the economic crisis, environmental problems, and containment of internal conflicts. The principle is an impediment in strengthening the ASEAN High Council, which is tasked to discuss and coordinate states for the peaceful settlement of disputes. The ASEAN Secretariat also remains powerless in the face of regional challenges due to the severe lack of funding, staff, and centralisation.<sup>46</sup> Most importantly, environmental governance and economic integration remain largely under

<sup>44</sup> Hernandez, Carolina: “Towards Re-examining the Non-Intervention Principle in ASEAN Political Cooperation”, *Indonesia Quarterly*, Vol. 26, No. 3 (1998), pp. 167.

<sup>45</sup> Piper, Nicola & Uhlin, Anders (eds.) (2004): *Transnational Activism in Asia: Problems of Power and Democracy*, London and New York, Routledge; Kraft 2000c, pp. 12.

<sup>46</sup> Hund, *op. cit.*, pp. 114.



extensive control of national governments despite external pressures to increase policy coordination at the regional level. ASEAN fails to fulfil its security and economic functions as a regional organisation due to non-interference, not to mention the multiple pressures to take a stand with respect to minimum standards of democracy. Second, non-interference as a sacred principle is increasingly being questioned in light of the emerging human rights discourse in International Relations. De-emphasising the state and placing non-state actors in the centre of discussion allows scholars to think in terms of regionalism from below rather than from the above, i.e. from statist integration towards a participatory regional project.<sup>47</sup> As civil society activists claim, regional cooperation must incorporate social policies in responding to issues of poverty, discrimination, and decent labour standards – complex development issues which most ASEAN states especially transition countries face today.<sup>48</sup> Finally, we must re-examine non-interference because the unresolved contradictions within ASEAN may hamper the peace and stability that Southeast Asia enjoys.<sup>49</sup> Whilst the current security arrangements have successfully swept long standing disputes under the carpet for functional cooperation, frictions ranging from territorial disputes, religious and class conflicts up to social issues related to labour migration increasingly pressure reforms that constrain policy autonomy. These long-standing conflicts include, *inter alia*, the Malaysia-Philippines claims over Sabah, ownership of the Pedro Branca islands by Malaysia and Singapore, and the South China Sea Dispute.<sup>50</sup> Whilst the Pulau Sipadan and Ligitan dispute was peacefully won by Malaysia over Indonesia through the International Court of Justice ruling, it is unlikely that other disputes will neither be submitted to ICJ nor any intra-ASEAN dispute settlement mechanism in the future. In addition, internal conflicts are being fuelled by grassroots level linkages which constrain intra-ASEAN relations. The Malaysian tacit support for separatist movements most notably in the Moro Islamic Liberation Front (MILF) in Southern Philippines and the Pattani United Liberation Organization (PULO) in Thailand has strained its relations with the Philippines and Thailand.<sup>51</sup> A regional mechanism that strengthens *constructive engagement* could resolve these conflicts as well as enhance the position of ASEAN as a diplomatic actor. No case study can best demonstrate these arguments for institutionalism in ASEAN other than the East Timor independence.

The non-interference principle prohibited ASEAN states from meddling with Indonesia's decision to annex East Timor in 1975 where there was violence occurring as a result of Portugal's withdrawal in the country. This act was not recognized by the United Nations and called for withdrawal in the territory. ASEAN distanced itself while generally silent about the UN policy towards East Timor. In the midst of the crisis in post-Suharto Indonesia, human rights violations committed by the military in East Timor attracted international attention paving way for the independence movement to gain credibility. The international conferences discussing the prospects of independence of East Timor were barred by Malaysia, Thailand, and the Philippines. Although the conference pushed through in the Philippines, key

---

<sup>47</sup> Acharya, Amitav: "Democratization and the Prospects for Participatory Regionalism in Southeast Asia", *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 2 (2003a), pp. 375-390.

<sup>48</sup> Chavez-Malaluan, Jenina Joy: "Social Policy in ASEAN: The Prospects for Integrating Migrant Labour Rights and Protection", *Global Social Policy*, Vol. 7, No. 3 (2007a), pp. 358-370.

Chavez-Malaluan, Jenina Joy: "Civil Society challenging ASEAN", *Global Social Policy*, Vol. 7, No. 3 (2007b), pp. 260-262.

<sup>49</sup> Jones, David M. & Mike L. Smith: "The Changing Security Agenda in Southeast Asia: Globalization, New Terror, and the Delusions of Regionalism", *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 24 (2001), pp. 282.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*



personalities were prevented from coming into Manila as a response of President Ramos to Indonesia's efforts to block the conference.<sup>52</sup>

The regional context of the crisis explains the diplomatic approach of ASEAN on the East Timor issue. First, Indonesia is a dominant if not the *primus inter pares* leader of the Association. It places a big dilemma for ASEAN leaders to criticise Indonesia's actions regarding East Timor. In fact, the main reason why ASEAN existed is to place regional reconciliation with Indonesia 'within an institutionalised structure of relations'.<sup>53</sup> The regional security framework served to contain Indonesia's confrontational tendencies hence serving as a containment policy for other ASEAN states towards the biggest country in Southeast Asia. For elites, the problem of East Timor is domestic by nature and needs to be resolved through Indonesia's discretions. Hence, regional socialisation of leaders reserved the right to criticise as a last resort to deal with conflictual issues. Second, there seems to be a general consensus that human rights do not play a central role in foreign policies within the region. Despite the third wave democratisation, Southeast Asian states have closed their regimes from political liberalisation by deflecting human rights discourses in the 'Asian values' debate. Until the 1990s, the success of economic policies made ASEAN countries defensive of their internal affairs through 'performance legitimacy'. The argument of Lee Kwan Yew and Mahatir Mohammed was that there is a distinctive set of Asian values, based on principles of Confucianism and hierarchical societal relations, which allows the rulers to determine what is good for society. Until today, ASEAN seems to adhere to NIP as exemplified in the case of Myanmar which protects itself from criticisms from their Western dialogue partners.

The East Timor Crisis simultaneously occurred with Indonesia's transition to democracy. While Habibie was desperately establishing political control and implementing IMF reforms, the outbreak of ethnic violence and the military's heavy involvement provided the political opportunity for East Timorese to launch a campaign for independence. ASEAN neither acted nor talked about the political crisis until President Habibie agreed to conduct a referendum of self-determination in East Timor. Whilst Western countries particularly Australia became wary when the government could not handle the situation, the quiet behaviour of ASEAN was interpreted as a legitimisation of human rights violations. An UN-sponsored transition to democracy was set up through the UN Mission in East Timor (UNAMET) consisting of 241 international staff, 420 UN volunteers, up to 280 civilian police, and some 4,000 local staff. This mission failed as violence erupted despite the presence of UNAMET and the Indonesian government's imposition of martial law. The APEC Summit took this non-economic issue into discussion as the situation worsened. Not surprisingly, the Philippines was the only ASEAN member in APEC to agree in sending peacekeeping troops whilst the Indonesian government has not yet approved of any intervention.<sup>54</sup> After Indonesia accepted the offer of sending troops to stabilise East Timor with the condition that Asian countries will spearhead the peacekeeping operation, APEC members discussed the possibility of participating in the UN-led force and the forms of support to be offered to the government, such as humanitarian aid. The UN Security Council adopted Resolution No. 1264 (1999) establishing the International Force for East Timor (INTERFET) to be headed by Australia. The following points were agreed:

---

<sup>52</sup> Hernandez, Carolina G: "The East Timor Crisis: Regional Mechanisms in Trial", in APAP (2000): *Community Building in Asia-Pacific: Dialogue in Okinawa*, Tokyo, Japan Centre for International Exchange, pp. 71.

<sup>53</sup> Leifer 1995, in Dupont Dupont, Alan: "ASEAN's Response to the East Timor Crisis", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 54, No. 2 (2000), pp. 163 Alan 2000, pp. 163.

<sup>54</sup> Hernandez, Carolina G: "The East Timor Crisis: Regional Mechanisms in Trial", in APAP (2000): *Community Building in Asia-Pacific: Dialogue in Okinawa*, Tokyo, Japan Centre for International Exchange, pp. 73-74.



- Give priority to the humanitarian crisis in East Timor;
- Welcome Indonesia's decision to invite an international peacekeeping force to restore peace and security in East Timor in cooperation with Indonesia; and
- Adopt a resolution without delay to provide a framework for the implementation of this proposal.<sup>55</sup>

INTERFET represented a multilateral military force responding to a humanitarian crisis. The results of the referendum were recognised by the Indonesian Parliament, and the UN Transitional Administration in East Timor (UNTAET) was created through Resolution No. 1272. This organizational structure was defined as:

An integrated multidimensional peacekeeping operation fully responsible for the administration of East Timor during its transition to independence... authorized to exercise all legislative and executive authority, including the administration of justice in Indonesia's former province.<sup>56</sup>

The East Timor crisis has significant implications to the principle of non-interference, intra-ASEAN relations, and the reforms being undertaken by ASEAN. First, inflexible adherence to the self-restraining principles of the Association can undermine regional security, however it is defined. The changing global and perhaps regional context of ASEAN constrains the effectiveness of the Association as a responsive political actor. Their claims as a security community seem to be in danger of collapsing if humanitarian crises will be inadequately and belatedly answered. This intra-mural conflicts are not rare in the region because these are long-standing and historical issues that were never resolved (and not meant to be) by ASEAN mechanisms. Second, the credibility of the Association, which is at an all time low, is further dragged down by the growing differences among members especially on their views on human rights and state sovereignty. Democratisation seems to be a force able to shape foreign policies of some ASEAN members. Obviously, Myanmar, Cambodia, even Malaysia and Singapore will continue to use NIP to protect themselves from criticisms. A two-tier interpretation of non-interference will definitely hamper intra-ASEAN relations which maybe damaging for the organisation's coherence. For instance, only four countries have human rights national commission despite the existence of a Human Rights Colloquial for fifteen years now. This slows down the establishment of common standards on human rights since national human rights mechanisms are a prerequisite before a regional human rights accord can be established. This is glaring evidence of the prioritisation of ASEAN states over issues other than human rights. Finally, the East Timor Crisis questions the very logic of ASEAN as a regional actor if it is unable to effectively respond in future crises. It poses existential questions in this growing interconnected and complex global order. Whilst ASEAN identity is based on the norms and principles discussed above, the rapid changes compel greater institutionalisation and increased coherence and consistency in foreign policies and positions on issues, such as human rights.

The credibility issue is complicated by the expansion of ASEAN because members cannot simply make sweeping reforms without altering its relations with the CMLV countries. They entered ASEAN under the presumption that the rules to be followed will be the same

---

<sup>55</sup> *Idem*, pp. 75.

<sup>56</sup> *Idem*, pp. 76.



when they accepted membership. A sudden change is likely to cause tensions among members; radical reforms have raised resistance rather than rationalisation of institutions. To date, most reforms ASEAN has been undertaking are outcomes of the Association's experiences in political and security cooperation. The idea of a more interventionist ASEAN Secretariat or a formalised ASEAN Troika has only been realised after the crisis. In addition, ASEAN needs to close the development gap, which is widening as the region integrates itself in the global economy through neoliberal policies. Democratisation must come with human development policies if it is to be sustainable. In summary, political globalisation has affected the institutionalisation in ASEAN by subjecting the 'sanctity' of the non-interference to criticisms as a humanitarian crisis beleaguered the region whilst undertaking domestic reforms to recover from the economic crisis.

### **3.3. Democratisation and Regionalism in Southeast Asia**

It is no coincidence that ASEAN was called a club of dictators and democratisation failed during the Cold War days in Southeast Asia. The failed experiments of liberal democracy during the post-colonial period were the justification of authoritarian developmental state regimes. The idea of development was more relevant and the state was seen as the primary instrument, regardless of its regime type. In addition, there came unconditional support for anti-communist rhetoric from the United States, ranging from military aid to economic preferential agreements. ASEAN was a vehicle of cooperation to further tolerate authoritarianism in the region.<sup>57</sup> The ASEAN processes, which are ideally democratic due to its consultative and consensual nature, were managed through close (exclusive) contacts among top leaders who shared reluctance towards a rules-based cooperation.<sup>58</sup>

Unlike the European Union or Latin America where regional-institution building is founded on the values of liberal democracy with emphasis on human rights, civil liberties, and political rights, ASEAN does not have any ideological commitment except for anti-communism and non-use of force. ASEAN evades criticisms through regional norms as well as downplaying human rights issues as domestic concerns protected by non-interference. In addition, the stability of political regimes against organised dissent in Southeast Asia makes it difficult for substantive democracy to flourish. Such absence of consensus and interest over liberal democracy creates limited cooperation in ASEAN, wherein the existing regional institutions established and maintained by leaders of old authoritarian states lose legitimacy in member states experiencing greater domestic political openness.<sup>59</sup> For instance, East Timor raised the issue of international intervention for the sake of human rights among ASEAN states but there is great divide as to how and what conditions ASEAN countries must participate. In effect, democratisation may question the sanctity of existing norms and the relevance of existing institutional mechanisms, which alters the commitment of certain states to non-interference over issues with regional implications.<sup>60</sup> Non-democratic members will

---

<sup>57</sup> Acharya, Amitav: "Democratization and the Prospects for Participatory Regionalism in Southeast Asia", *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 2 (2003a), pp. 375-390, argued that culture is the reason as to why democracy broke down in Asia. I argue that it cannot be a major factor because authoritarianism cannot be sustained in the region unless there was some form of acceptance to its proliferation as a 'norm', which is what we have in Southeast Asia – a legitimization of the authoritarian regimes due to economic development and political stability – *performance legitimacy*.

<sup>58</sup> Idem, pp. 379.

<sup>59</sup> Idem, pp. 376-378.

<sup>60</sup> Idem, pp. 376-377.



likely resist pro-democracy reforms coming from democratic members, which could lead to polarisation and incoherence. Whilst Philippines and Indonesia have been staunch supporters of a regional human rights commission, many ASEAN states reject it immediately fearing intervention. This is best demonstrated in the case of Myanmar where ASEAN states have been under constant pressure to respond to the junta's crackdown of Buddhist monk protests. Hence, domestic reforms are crucial for democratic reforms to spread within the region.

Democratisation has affected Southeast Asia in uneven ways. The 1986 People Power Revolution in the Philippines marked the region's move towards liberal democracy. This was followed by Thailand and finally Indonesia during the late 1990s. What have been the effects of democratisation to the regional project? First, democratic transition in Indonesia led to disruptions in regional cooperation in Southeast Asia as it became largely preoccupied in handling domestic stability and economic recovery. Liberal democracy is increasingly under strains regionally as Thailand and the Philippines experience military adventurism. Since the successful coup in Thailand in 2006, the military has dominated political life from changing the constitution, deciding the date for elections, and setting regulations for protests. The ouster of democratically-elected Thaksin Shinawatra whose populist policies gained solid support from the masses signifies the continuing weakness of domestic institutions in the face of money politics. Although elections were conducted in December 2007, Thailand will continue to experience recurrent military participation in politics. In the Philippines, renegade military officials turned to electoral politics to acquire power, most notably in the Philippine Senate. Although this seems a good indication of the military supporting democratic institutions, military leaders with connections to the rank and file opt to move in and out of the formal democratic processes whenever their interests are not served. For instance, Gregorio Honasan has attempted series of coup attempts not only against the Aquino administration but also with the current Arroyo presidency. As such, institutionalisation at the regional level is impeded by domestic political constraints to strengthen democratic institutions. This is manifested by the poor implementation of the human rights clause in the ASEAN charter precisely because no country has substantively honoured human rights, including the Philippines.<sup>61</sup> Second, it has disrupted traditional patterns of elite socialisation in ASEAN when Suharto fell into power and various states have changed their top leaders – a generational shift in the OLD ASEAN. Adjustments have been more difficult for an organisation traditionally closed to pressures from below. Although calls for democratic accountability and political participation in regional social policies have been increasing,<sup>62</sup> regional democratisation will remain concentrated in countries where domestic politics are more open. It is unlikely that they will be effective pressure groups to influence domestic policies in other Southeast Asian countries. Third, democratisation promotes greater transparency which induces trust among members and mitigates intra-regional suspicions. This is especially important at a time when ASEAN states started increasing defence and military spending in the early 1990s. As governments are compelled to make public their positions on political issues, there is increased access to information making it plausible for other governments predict state behaviour. Fourth, democratisation in Thailand helped ease the conflicts with its neighbours during the 1980s. Its shift in foreign policy is noteworthy where Indochina is assured of the commitment of the new Thai government in resolving its disputes with them. Finally, the 1997 Crisis has emphasised the need for greater transparency

<sup>61</sup> The Arroyo administration has been charged of glossing over the extra-judicial killings of journalists and left-wing activists purportedly conducted by some parts of the military. See Amnesty International (2006) and the Statement by Philip Alston (2007).

<sup>62</sup> Chavez-Malaluan, Jenina Joy: "Social Policy in ASEAN: The Prospects for Integrating Migrant Labour Rights and Protection", *Global Social Policy*, Vol. 7, No. 3 (2007a), pp. 358-370; Chavez-Malaluan, Jenina Joy: "Civil Society challenging ASEAN", *Global Social Policy*, Vol. 7, No. 3 (2007b), pp. 260-262.



among the members and opened the discussion for rules-based institution. It has underscored the fact that only countries which have been open and transparent are those that are amenable to greater institutionalisation.

What are the implications to institutionalisation especially after the 1997 Crisis? There are two key institutional developments. First, there is greater engagement today of non-governmental networks – the so-called NGOs, social movements, or civil society – critically pressuring governments to make ASEAN more transparent and more open for political participation.<sup>63</sup> Social movements aim to address the deeper causes of conflict, such as socio-economic and gender inequalities, environmental degradation, and lack of political participation, focusing on alternative frames for security, called ‘human security’.<sup>64</sup> Rather than seeing tracks two and three as competitors, Hernandez believes that a meeting between track two and track three adherents in Southeast Asia would generate new ideas and the impetus for furthering participation in the political-security dialogue.<sup>65</sup> The biggest challenge towards the goals of social movements is hinged on their anti-government stance, which makes the strategies less attractive for government officials.

One historic development is the institutionalisation of Track III in the Association through the ASEAN People’s Assembly since 2000.<sup>66</sup> Most NGOs engaging with ASEAN deal with democratisation, promotion of human rights, environmental governance, gender and development, and policy advocacy towards fair trade– issues that ASEAN failed to discuss because the Association is run by elites who benefit from an exclusive and closed regionalism project. Moreover, ASEAN elites seem to be using APA as a mechanism for legitimization of the organization’s ‘civil society engagement’ pillar without necessary listening to the reforms NGOs and social movements offer. Civil society has therefore increasingly and critically engaged ASEAN on several issues, thereby attempting to link their national campaigns to regional norms and identity-building. A clear case is the transnational social justice movements in the Philippines where activists have sought to link their campaigns to informal regional networks that would put pressure to national governments in signing multilateral, regional and bilateral free trade arrangements. Although the target of these movements remains to be governments or international institutions, NGOs and social movements have been engaged in strategy coordination and networking to increase the policy impact of national campaigns.<sup>67</sup> In the future, ASEAN can become an arena for constructive dialogue between national authorities and civil society groups.

The second key development is related to the emerging important role of civil society but more specific – the on-going project of instituting a regional human rights mechanism in ASEAN. The first ASEAN People’s Assembly aimed to develop a greater role for civil society through its action plan, which involves the following:

---

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> Kraft, Herman Joseph S: “The Autonomy Dilemma of Track II Diplomacy in Southeast Asia”, *Security Dialogue*, Vol. 31, No. 3 (2000a), pp. 351.

<sup>65</sup> However, we are cautioned that the close relationship between track two and the government provide an autonomy dilemma as it limits the ability of track two people to contribute in the dialogue process critically and independently. See Idem., pp. 353

<sup>66</sup> A broad discussion on the creation, prospects, and challenges of the APA was given by Caballero-Anthony, Mely (2005): “ASEAN and Civil Society: Enhancing Regional Mechanisms for Managing Security” and “Conclusion: Beyond the ASEAN Way”, in *Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, pp. 232-275.

<sup>67</sup> Nem Singh, Jewellord: “Framing Processes in Transnational Activist Networks: The Case of Anti-free Trade Movements in Southeast Asia”, Masters dissertation, *Lund University* (January 2008).



- Developing a human rights scorecard;
- Identifying threats to democracy by developing “democracy promoting indicators and/or democracy eroding indicators” – coordinated by CSIS Indonesia;
- Developing a framework to evaluate the progress of gender mainstreaming;
- Developing a Code of Ethics for governance in NGOs;
- Promoting co-operation in tackling HIV/AIDS;
- Promoting co-operation among media groups; and
- Developing a Southeast Asian Human Development Report.<sup>68</sup>

This Action Plan is a work in progress towards the establishment of human rights mechanism. ASEAN through the APA II and APA III is now being forced to broaden its scope in defining human development beyond poverty to include health, protection of women and children, personal security, and political and religious freedom.<sup>69</sup> As such, APA is a potential institutional mechanism linking development and security – a clear digression from the narrow elite-centred, state-led co-operation that ASEAN has been known for. However, ASEAN will continually be led by national elites because domestic systems remain closed and non-transparent. Political change must first be institutionalised at the domestic level before a regional mechanism on human rights can be fully realised. Furthermore, *human security*, which is supposed to embrace comprehensively non-conventional issues of security, is defined narrowly as protection of regimes of their interest. For instance, the Philippines’ anti-terror law infamously named as the *Human Security Act*, has given more power to authorities to arrest suspected terrorists in the name of national security. In a similar vein, the Malaysian Internal Security Act remains to curtail political rights and civil liberties to protect its own turf from ‘security threats’. At the regional level, foreign ministers continue to allude to secessionists, opposition groups, and enemies of the state as primarily the target of these security measures. Any substantive move to pressure the junta in Myanmar or the military in Thailand will not be realised unless domestic policies of other ASEAN states become believably pro-democratic.

#### **4. Prospects for Regional Governance: From Co-operation to Integration?**

The process of institutionalisation in ASEAN has been slow, arduous, and inconsistent. But several authors have already answered the question as to why institutionalisation is necessary: ASEAN needs coherent, non-duplicating, and rules-based regional mechanisms to face the challenges of sustaining and distributing economic development. Future challenges may take the form of another forest fire, destruction of coral reefs, a humanitarian crisis, human rights violations, banking and financial crisis, a “terrorist” attack, or conflicts on long-standing disputes among members. Ultimately, ASEAN must make the integration project realistic by

<sup>68</sup> Caballero-Anthony, *op. cit.*, pp. 246.

<sup>69</sup> *Idem*, pp. 246.



pooling sovereignty and creating mechanisms able to force members to comply and to prevent backtracking. But like the EU, we cannot talk of institutionalisation as a package of reforms that must address all economic, security and political issues. Functional institutionalised cooperation on a case-to-case basis is the best way forward for ASEAN. For instance, regional democratic reforms must come only after institutional reforms on conflict resolution and economic cooperation have been established. Whilst there are successful regional agreements such as the Chiang Mai Initiative<sup>70</sup> and the ASEAN Haze Agreement, most areas retain limited cooperation as they require greater policy coordination (such as in free trade agreements in levelling tariffs) and harmonisation (such as formal dispute settlement in security).

The most important development today is the increasing role of the Expert and Eminent Persons Grouping (EEPG) in pushing for reforms in ASEAN and beyond. After Bali Concord II, ASEAN envisioned a three-pillar community creating an economic union, a political and security community, and a socio-cultural community. With a Charter and an economic community blueprint, the region may have started taking their critiques seriously. HIV/AIDS, labour migration, and agriculture/rural development are the major issues, which ASEAN intends to address for future cooperation.<sup>71</sup> Whilst the final document states the Association's "adherence to the rule of law, good governance, the principles of democracy and constitutional government" together with "respect for fundamental freedoms, the promotion and protection of human rights and the promotion of social justice", it neither contains any operationalisation of a national human rights commission nor speaks of punitive mechanisms on violations of *vague* norms of democracy.<sup>72</sup> The clampdown of the SLRC to the Buddhist monks peacefully protesting in 2007 raise several issues regarding what ASEAN can do to protect *ASEAN citizens*. Although there have been explicit criticisms from Malaysia, Indonesia, Thailand, and the Philippines, they have not been translated into concrete actions such as some punitive measures against Myanmar. As talks about suspension of membership arise, ASEAN Secretary Ong Keng Yong defended Myanmar by arguing against the policy, "Myanmar could simply walk away from ASEAN, as they are quite happy to be left alone. They are not scared, not afraid of being isolated. They can just shut the door and go into hibernation." Whilst this might be true, the merit of the suspension is to regain ASEAN's credibility as an organisation committed to democracy and human rights. At a time when the world has perceived it as irrelevant, ASEAN must build institutions that respond to political crises like in Myanmar today. Overall, it must act in a united voice in condemning human rights violations.

---

<sup>70</sup> The Chiang Mai Initiative (CMI) was announced in the APT finance ministers' meeting on May 2000, which aimed to increase cooperation in four principal areas: monitoring capital flows, regional surveillance, swap networks, and training personnel. The CMI created a network of bilateral currency swap arrangements among Asian countries in times of financial and currency distress, which would allow the country whose currency is being attacked to be able to defend itself from volatility of short-term capital. These are bilateral and therefore subject to various conditions and agreements but they follow the IMF policy conditionality ('IMF link') to be complementary to the current international financial facilities. See Henning, C. Randall: "Regional Arrangements and the IMF", Prepared for the conference on *Reform of the International Monetary Fund* organised by the Institute for International Economics, Washington, D.C., September 23, 2005; and Henning, C. Randall (2002): "The Chiang Mai Initiative", in *East Asian Financial Cooperation*, Washington, D.C., Institute for International Economics, pp. 12-31 for detailed analysis.

<sup>71</sup> Chairperson's Statement of the 12<sup>th</sup> ASEAN Summit, HE the President Gloria Macapagal-Arroyo, "Once Caring and Sharing Community", 12 January 2007.

<sup>72</sup> Au, Alex: "ASEAN still toothless after 40 years", *Asia Times Online*, (27 November 2007), downloaded 30 November 2007 at [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/IK27Ae03.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/IK27Ae03.html).



In the November 2007 ASEAN Summit, the members signed declarations and statements on climate change, a single regional market and production base, and development initiatives towards CMLV. Specifically, it aims to set rules towards the free flow of goods, services, investment, capital and eventually, labour by (a) eliminating intra-ASEAN tariffs and non-tariff barriers, (b) putting in place Rules of Origin (ROO) to increase intra-ASEAN trade, and (c) harmonising trade facilitation and customs procedures.<sup>73</sup> Note that all these liberalisation commitments are the same agendas in international forums like WTO and IMF, which supports my claim of a regional integration project in Asia Pacific moving towards the neoliberal model. Despite the specific actions plans set to complement all existing agreements, sceptics doubt whether ASEAN will move towards closer economic integration. The liberalisation agenda seems difficult to implement especially with the increased resistance against free trade and the widening development gap between old and new ASEAN countries. Further, there are overlapping agreements and institutional structures not to mention that ASEAN is moving towards a country by country negotiation with China, South Korea and Japan. The extent to which ASEAN can negotiate as one body vis-a-vis Japan remains to be shown as the latter makes special bilateral agreements with Malaysia, Singapore, Thailand and Philippines. In addition, the real possibility of transition countries catching up through a neoliberal agenda with industrialised economies in Asia requires careful rethinking. Institutionalisation must start with political will to wield power among elites in addition to integration of civil society forces in building the regionalism project. Overall, the bold commitments in the summit do not contain mechanisms that would prevent back tracking as well as guarantees in narrowing the development gap – two key issues in the current new regionalism debate.

If ASEAN wants to remain relevant, it needs to institutionalise by pooling sovereignty and creating formal institutions to manage regional affairs. In addition, the region increasingly feels political impacts of globalisation and democratisation. The conclusion is that ASEAN move forward only if it recognises the confluence between political and economic issues whilst accounting for the need to implement economic cooperation at the regional level and political reforms at the domestic level. For instance, ASEAN must have shared understanding of what constitutes democracy and respond to the issue of Myanmar. It is high time for the Association to take a stand on human rights and democracy; this is the only chance for it to implement all the promises laid down in the ASEAN Charter. However, economic cooperation can move forward through the APT processes especially on trade liberalisation should the development gap be properly addressed. Since East Asian institution-building is now criticised for being slow and carrying the same baggage of ASEAN, it takes more than a declaration of cooperation to substantively create a common market in Asia, a vision that is possible with enough political will.

### **Selected Bibliography:**

Acharya, Amitav: "Issues for an ASEAN Charter", *IDSS Commentaries*, (2005), Singapore.

Acharya, Amitav: "Democratization and the Prospects for Participatory Regionalism in Southeast Asia", *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 2 (2003a), pp. 375-390.

---

<sup>73</sup> *ASEAN Economic Community Blueprint*, Accessed on 21 December 2007 at <http://www.aseansec.org/21083.pdf>.



- Acharya, Amitav (2003b): *Regionalism and Multilateralism: Essays on Cooperative Security in the Asia-Pacific*, London and New York, Eastern University Press.
- Acharya, Amitav (2000): *The Quest for Identity: International Relations of Southeast Asia*, Oxford, Oxford University Press, Chapters 1, 3, 4 & 5.
- Acharya, Amitav: "A Concert of Asia?", *Survival*, Vol. 41, No. 3 (1999), pp. 84-101.
- Amnesty International (2006): *Amnesty International's Philippine Report on Political Killings, Human Rights and the Peace Process*, Online, accessed on 5 May 2007 at [http://web.amnesty.org/library/pdf/ASA350062006ENGLISH/\\$File/ASA3500606.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/ASA350062006ENGLISH/$File/ASA3500606.pdf).
- Amsden, Alice (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York, Oxford University Press.
- ASEAN Economic Community Blueprint*, Accessed on 21 December 2007 at <http://www.aseansec.org/21083.pdf>.
- Au, Alex: "ASEAN still toothless after 40 years", *Asia Times Online*, (27 November 2007), downloaded 30 November 2007 at [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/IK27Ae03.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/IK27Ae03.html).
- Caballero-Anthony, Mely (2005): "ASEAN and Civil Society: Enhancing Regional Mechanisms for Managing Security" and "Conclusion: Beyond the ASEAN Way", in *Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, pp. 232-275.
- Chairman's Statement of the 3rd East Asia Summit*, Singapore, (21 November 2007), accessed at <http://www.aseansec.org/21127.htm>.
- Chairman's Statement of the 13th ASEAN Summit*, "One ASEAN at the Heart of Dynamic Asia", Singapore, (20 November 2007), accessed at <http://www.aseansec.org/21093.htm>.
- Chairperson's Statement of the 12<sup>th</sup> ASEAN Summit*, HE the President Gloria Macapagal-Arroyo, "Once Caring and Sharing Community", Cebu, Philippines, 12 January 2007, accessed at <http://www.aseansec.org/19280.htm>.
- Chavez-Malaluan, Jenina Joy: "Social Policy in ASEAN: The Prospects for Integrating Migrant Labour Rights and Protection", *Global Social Policy*, Vol. 7, No. 3 (2007a), pp. 358-370.
- Chavez-Malaluan, Jenina Joy: "Civil Society challenging ASEAN", *Global Social Policy*, Vol. 7, No. 3 (2007b), pp. 260-262.
- Declaration on the ASEAN Economic Community Blueprint*, Singapore, (20 November 2007), accessed at <http://www.aseansec.org/21081.htm>.
- Dittmer, Lowell: "Globalization and the twilight of Asian exceptionalism", in Kinnvall, Catarina & Jönsson, Kristina (eds.) (2002): *Globalization and Democratization in Asia: The Construction of Identity*, New York and London, Routledge, pp. 21-36.



- Dupont, Alan: "ASEAN's Response to the East Timor Crisis", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 54, No. 2 (2000), pp. 163-170.
- Ferguson, R. James: "ASEAN Concord II: Policy Prospects for Participant Regional "Development"", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 26 No. 3 (2004), pp. 393-415.
- Funston, John: "Challenges facing ASEAN in a More Complex World", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 2 (1999), pp. 205-219.
- Hagiwara, Yoshiyuki: "The Formation of ASEAN", in Siddique, Sharon & Kumar, Sree (eds.) (2003): *The Second ASEAN Reader*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, pp. 18-21.
- Henderson, Jeannie (1999): *Reassessing ASEAN*, Adelphi Paper 328, London, Oxford Press for International Institute for Strategic Studies.
- Henning, C. Randall: "Regional Arrangements and the IMF", Prepared for the conference on *Reform of the International Monetary Fund* organised by the Institute for International Economics, Washington, D.C., September 23, 2005.
- Henning, C. Randall (2002): "The Chiang Mai Initiative", in *East Asian Financial Cooperation*, Washington, D.C., Institute for International Economics, pp. 12-31.
- Hernandez, Carolina G: "The East Timor Crisis: Regional Mechanisms in Trial", in APAP (2000): *Community Building in Asia-Pacific: Dialogue in Okinawa*, Tokyo, Japan Centre for International Exchange, pp. 68-79.
- Hernandez, Carolina: "Towards Re-examining the Non-Intervention Principle in ASEAN Political Cooperation", *Indonesia Quarterly*, Vol. 26, No. 3 (1998), pp. 164-170.
- Hund, Marcus: "From 'Neighbourhood watch group' to Community? The Case of ASEAN Institutions and the Pooling of Sovereignty", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56 No. 1 (2002), pp. 99-122.
- Jones, David M. & Mike L. Smith: "The Changing Security Agenda in Southeast Asia: Globalization, New Terror, and the Delusions of Regionalism", *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 24 (2001), pp. 271-288.
- Jones, Michael E: "Forging an ASEAN Identity: The Challenge to Construct a Shared Identity", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 26, No. 1 (2004), pp. 140-154.
- Khoman, Thanat: "ASEAN: Concept and Evolution", in K.S. Sandu et. al. (Eds.)(1992): *The ASEAN Reader*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, pp. xvii-xxii.
- Khoo, Nicholas: "Deconstructing the ASEAN Security Community: a review essay", *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 4 (2004), pp. 35-46.
- Kraft, Herman Joseph S: "The Autonomy Dilemma of Track II Diplomacy in Southeast Asia", *Security Dialogue*, Vol. 31, No. 3 (2000a), pp. 345-356.
- Kraft, Herman Joseph S: "ASEAN and Intra-ASEAN Relations: Weathering the storm?", *Pacific Review*, Vol. 13, No. 3 (2000b), pp. 453-472.



- Kraft, Herman Joseph S: *The Principle of Non-intervention and ASEAN: Evolution and Emerging Challenges*, Working Paper No. 344 (2000c), Canberra, Strategic and Defence Studies Centre.
- Lyon, Peter: "Postwar Regional Cooperation", in Siddique, Sharon & Kumar, Sree (eds.) (2003): *The Second ASEAN Reader*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.
- Nem Singh, Jewellord: "Framing Processes in Transnational Activist Networks: The Case of Anti-free Trade Movements in Southeast Asia", Masters dissertation, *Lund University* (January 2008).
- Nesadurai, Helen ES: "Attempting Development Regionalism through AFTA: the Domestic Sources of Regional Governance", *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 2 (2003), pp. 235-253.
- Öjendal, Joakim: "Southeast Asia at a Constant Crossroads: An Ambitious 'New Region'", in Schulz, Michael, Söderbaum, Frederik, & Öjendal, Joakim (eds.) (2001): *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes*, London & New York, Zed Publications, pp. 147-172.
- Page, John: "The East Asian Miracle: An Introduction", *World Development*, pp. 22. Vol. 4 (1994), pp. 615-625.
- Piper, Nicola & Uhlin, Anders (eds.) (2004): *Transnational Activism in Asia: Problems of Power and Democracy*, London and New York, Routledge.
- Polanyi, Karl (1957): *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*, Boston, Beacon.
- Potter, David, Goldblatt, David, Kiloh, Margaret & Lewis, Paul (eds.) 1997: *Democratization*, Massachusetts, Polity Press and Open University Press.
- Rüland, Jürgen: "ASEAN and the Asian Crisis: theoretical implications and practical consequences for Southeast Asian regionalism", *Pacific Review*, Vol. 13, No. 3 (2000), pp. 421-451.
- Sakwa, Richard & Stevens Anne (2000): *Contemporary Europe*, Hampshire and New York, Palgrave.
- Second Joint Statement on East Asia Cooperation Building on the Foundations of ASEAN Plus Three Cooperation*, Singapore, (20 November 2007), accessed at <http://www.aseansec.org/21099.htm>.
- Siddique, Sharon & Kumar, Sree. *The 2<sup>nd</sup> ASEAN Reader*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.
- Sjöholm, Fredrik & Tongzon, Jose (eds.) (2005): *Institutional Change in Southeast Asia*, London and New York, Routledge Curzon and the European Institute of Japanese Studies.
- Smith, Anthony L: "ASEAN's Ninth Summit: Solidifying Regional Cohesion, Advancing External Linkages", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 26, No. 3 (2004), pp. 416-433.



- Solingen, Etel: "East Asian Regional Institutions: Characteristics, Sources, Distinctiveness", in Pempel, TJ (ed.) (2005): *Remapping East Asia: The Construction of a Region*, Ithaca, Cornell University Press, pp. 31-53.
- Solingen, Etel (2001): *Crisis and Transformation: ASEAN in the New Era*, Singapore, Institute of Defence and Strategic Studies.
- Solingen, Etel: "ASEAN, Quo Vadis? Domestic Coalitions and Regional Cooperation", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 1 (1999), pp. 30-53.
- Statement by Prof. Philip Alston*, Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Human Rights Council (27 March 2007).
- Tay, Simon, Estanislao, Jesus, & Soesastro, Hadi (eds.) (2001): *Reinventing ASEAN*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.
- Taylor, Ian: "APEC, Globalization, and 9/11: The Debate on what constitutes Asian Regionalism", *Critical Asian Studies*, Vol. 36, No. 3 (2004), pp. 463-478.
- Wade, Robert (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in the East Asian Industrialization*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- World Bank (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Yoshitomi, M. & ADBI Staff (2003): *Post-Crisis Development Paradigms in Asia*, Tokyo, Asian Development Bank Institute, pp. 13-62.
- Zhang, Yumei (2003): *Pacific Asia: The Politics of Development*, London and New York, Routledge.





## APEC IN 2007-2008

**Anita Douglas**<sup>1</sup>

*Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) Secretariat*

### **Abstract:**

Without a doubt APEC's achievements in 2007 have highlighted some of its major advantages as an organization. Flexibility in focusing its agenda from year to year and adapting quickly to major emerging regional and global issues are but a few of the features of APEC. APEC's response to climate change this year, and to pandemics and counter-terrorism in past years, are good examples of this flexibility and adaptability. And it is the non-binding, consensus nature of its modus operandi which permits its members to continue to tackle important but sensitive issues.

**Keywords:** APEC.

### **Resumen:**

*Sin duda, los logros de APEC en 2007 han resaltado algunas de sus principales ventajas como organización. La flexibilidad al seleccionar su agenda de año a año, y la rápida adaptación a los principales problemas regionales y globales emergentes, son sólo algunas de sus características. La respuesta de APEC al cambio climático este año, y a las pandemias y el terrorismo en los anteriores, son buenos ejemplos de esta flexibilidad y adaptabilidad. Y es la naturaleza no vinculante y de consenso de su modus operandi lo que permite a sus miembros seguir afrontando importantes pero sensibles cuestiones.*

**Palabras clave:** APEC.

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> Anita Douglas is Director (Communications & Outreach), APEC Secretariat.

*Author's Note:* Excerpts taken from APEC's publication *Outcomes and Outlook 2007/2008* and Speech to the *Global Maritime and Intermodal Logistics 2007 Conference* December 17.



The APEC region has experienced tremendous gains since its formation in 1989. Members account for around half of world trade, 41 per cent of world population and 57 per cent of world GDP. Per capita GDP has increased by 26 per cent compared with eight per cent for non-APEC economies. Tariffs in APEC economies have decreased from an average of 17 per cent in 1988 to six per cent in 2004. At the same time more efficient customs procedures, progress towards paperless trading, and other trade facilitation measures are saving businesses millions of dollars each year.

In achieving its status as the pre-eminent organization for promoting economic growth in the Asia-Pacific region, APEC has developed some unique ways of conducting business. Unlike negotiating bodies such as the WTO, APEC works on the basis of voluntarism, consensus and concerted unilateralism, and provides a forum for discussing best practice advice and guidelines in a wide range of governance and technical issues.

While some see the lack of negotiated binding rules in APEC as a shortcoming, APEC's approach of voluntarism and consensus in developing best practice guidelines is often a more constructive and productive way of dealing with complex issues, many of which are sensitive in domestic economies. It is moreover an approach that fits well culturally with Asian economies.

During each year, there are a large number of APEC meetings at ministerial, senior officials and expert working group level. But the Leaders' Meeting is the most visible event, and the highlight of the APEC year. At this meeting Leaders set priorities for APEC and make the key decisions that are then implemented by ministers and officials from each economy. This year's Leaders' meeting was held in Sydney in early September and the key priorities for the coming year were set.

While priorities may vary from year-to-year, APEC's core activities can be summarized as follows; first, to support multilateral trade negotiations, especially by working to achieve the Bogor goals of free and open trade in APEC developed countries by 2010 and in developing countries by 2020, and to contribute to a successful outcome of the current Doha Round of WTO negotiations; second, to make it easier and cheaper to conduct business in the APEC region in particular by removing behind-the-border barriers to trade and investment and by encouraging structural reform changes in the regulatory environment in domestic economies; and, third - through APEC's growing capacity-building program - to assist member economies, especially developing economies, to compete more effectively in an increasingly globalized world.

In 2007, APEC returned to Australia where the first APEC Ministerial Meeting was held in 1989. The Sydney Leaders Meeting in September culminated in the adoption of a Climate Change Declaration, a strong statement on the WTO Doha Development agenda, a major report on Regional Economic Integration - including further work on options for a Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP), and key reforms to strengthen the institutions of APEC.

In their stand-alone statement on the WTO DDA Leaders made it clear that political will for an ambitious outcome remained substantial, but that renewed flexibility and determination would be necessary to secure an early and successful conclusion to the WTO DDA negotiations. In their efforts to secure a successful outcome to the round it was agreed that members would work together in Geneva to support the Director General and Chairs of the key negotiating groups on agriculture and non-agricultural market access.



As tariff barriers decline, and production networks become more integrated, issues such as competition and regulatory policies, intellectual property protection and transparency are having an increasingly important impact on commerce – both domestic and cross-border. That is why APEC is increasing its emphasis on structural reform and behind-the-border issues.

Indeed APEC business partners, through the APEC Business Advisory Council, have stressed that these behind-the-border issues can have negative impacts on trade, investment and economic growth and prosperity. In order to address these concerns APEC will be hosting a ministerial level meeting on structural reform in 2008 to consider such issues as the economic benefits of structural reform - productivity, economic growth, resilience and sustainability - establishing an effective framework for competition law and policy; and how APEC can assist member economies in promoting and undertaking structural reform.

In order to encourage a coherent and consistent approach to the design and content of free-trade agreements APEC has been working on developing 'Model Measures'. So in 2007 three more chapters of RTA/FTA model measures were endorsed on: e- commerce, rules of origin and sanitary/phytosanitary measures. This brings to ten the number of non-binding chapters agreed over the past three years.

In line with a strong commitment to improve the business environment, this year saw outcomes on anti-corruption and transparency. Leaders and Ministers endorsed a model *Code of Conduct for Business*, a model *Code of Conduct Principles for Public Officials* and complementary *Anti-Corruption Principles* for the private and public sectors. While all economies were encouraged to implement these codes Australia, Chile and Viet Nam agreed to pilot the Code of Conduct for Business in their small and medium enterprise (SME) sectors.

Further enhancing business mobility within the APEC region, two new economies joined the APEC Business Travel Card scheme in 2007, bringing participation to over 90 per cent of all member economies. This remains one of the most tangible and popular products of APEC cooperation - delivered directly into the hands of regional business travelers, and making a real difference to time spent in airport queues, managing visa paperwork and easing the cost of doing business across the Asia-Pacific.

Threats from terrorism, natural disasters, contamination of the food supply and pandemics, such as avian influenza, and other health-related challenges have the potential to undermine efforts to sustain economic growth, raise living standards and reduce poverty in the region. Thus Leaders and Ministers reaffirmed the importance of APEC's human security agenda.

A few examples of some of APEC's outcomes in the area of human security in 2007 include - endorsement by Leaders of the APEC Trade Recovery Program which will facilitate the resumption of trade after a major terrorist attack, and endorsement of voluntary APEC Food Defence Principles to protect the food supply from deliberate contamination; as well as the endorsement by Leaders of a number of new counter-terrorism initiatives dealing with bomb disposal, public-private partnerships on countering terrorism, cyberterrorism, critical energy infrastructure and further work on counter terrorist financing.

Strengthening the Secretariat was a key issue in 2007, and consensus was reached on a number of major reforms. Leaders and Ministers agreed to establish a Policy Support Unit attached to the APEC Secretariat. The unit, to be funded by voluntary contributions from



members, will provide analytical capacity and policy support to APEC's trade, investment, energy and economic reform work, as well as related economic and technical cooperation.

Leaders and Ministers also agreed that the time had come to consider the appointment of an Executive Director for a fixed-term. Officials have been instructed to develop proposed conditions, responsibilities and accountability mechanisms.

Another development this year was the commitment by APEC economies to increase members' contributions by 30 per cent from 2010. This will allow the organization to better service an agenda which has broadened considerably since the last real increase in dues in 1998.

The Sydney Declaration by APEC Leaders reflects a new level of consensus in the region on climate change, which will help shape a more effective international approach to this pressing issue. APEC economies represent around 60 per cent of world energy demand, with APEC's energy imports set to double between 2000 and 2020. Addressing this issue as part of the APEC 2007 agenda was a very timely regional recognition of this global imperative.

The agreed APEC-wide goals on energy intensity and forests are therefore significant, both for the political benchmarks they establish and for the fact that, for the first time, these goals are now shared by both key developed and developing economies in the region.

Leaders also set a bold action agenda, with key agreements on long-term aspirational goals for both energy efficiency and forests. On energy efficiency, a regional goal was set to reduce energy intensity by at least 25 per cent by the year 2030. On forests, a regional goal was agreed to increase forest cover in the region by 20 million hectares by 2020. Leaders also agreed to a forward program of practical actions, including initiatives designed to improve economic growth and reductions in green gas emissions through energy efficiency, forests and climate and low emissions technologies.

As for APEC 2008 Peru will of course follow up on Leaders and Ministers instructions as well as continue with the ongoing work of the APEC forum. However greater attention will be focused on the social dimensions of free trade and investment so that all the people of the region can share in the benefits of globalization.

Embracing the theme "A new commitment for the development of the Asia Pacific," APEC in 2008 will look to boost its technical cooperation framework to better engage member economies in the globalization process by highlighting the regional goals of free trade, liberal investment policy and enhanced business facilitation. This new commitment encompasses public-private sector partnerships, heightened relationships with international financial institutions and increased cooperation with international organizations, civil society and stakeholders.

Building capacity will be a priority as it constitutes the basis for economic development and technical cooperation. Through this work, APEC will provide an environment which is conducive for economic, social and legal stability while facilitating access to global markets.

Corruption is a major obstacle to economic development in the region. In 2008, APEC will bolster its fight against corruption in both the public and private sectors. This includes the development and application of measures for government authorities to deal with corrupt individuals and those who corrupt them.



Facing limited access to skilled workers, capital, innovation, and global markets, APEC will pay greater attention in 2008 to the development of a favourable environment for SMEs which account for over 98% of the region's business and employ around 60% of the work force.

An adequate labour force is essential to all economies so that they may face the challenges and demands of the 21st century. In 2008 APEC is committed to addressing the deep linkages between education and economic development. This means not only preparing students with technical skills, but also taking into account their development as citizens of a global economy. Attention will be given to language learning, innovative strategies in teaching mathematics and science, and improving education management.

It is widely accepted that corporate social responsibility is a valuable tool for aligning business needs and operations with the provision of public goods such as human capital, environmental awareness and other social development. In recognition of the private sector's contribution to economic growth, the APEC agenda in 2008 will work to promote public-private partnerships. To overcome the disparities in the region, APEC will take the opportunity to identify key elements for an APEC strategy for social and corporate responsibility.

Reaching out to international financial institutions, multilateral organizations and stakeholders, APEC will follow a strategy for closer engagement that draws on its partners to strengthen the region's economy.

Without a doubt APEC's achievements in 2007 have highlighted some of its major advantages as an organization. Flexibility in focusing its agenda from year to year and adapting quickly to major emerging regional and global issues are but a few of the features of APEC. APEC's response to climate change this year, and to pandemics and counter-terrorism in past years, are good examples of this flexibility and adaptability. And it is the non-binding, consensus nature of its modus operandi which permits its members to continue to tackle important but sensitive issues.





## EL FEUDALISMO POLITICO DEL SISTEMA CONFESIONAL LIBANÉS

**Hana Jalloul**<sup>1</sup>

*Center of Arab and Middle Eastern Studies (CAMES),  
American University of Beirut*

### **Resumen:**

Este artículo trata de desentrañar la dificultad del complejo sistema confesional libanés, un sistema obsoleto que a día de hoy sigue condicionando la vida de la población libanesa a nivel religioso, político, social y económico.

**Palabras clave:** Líbano; religión.

**Title in English:** “*The Political Feudalism of the Lebanese Confessional System*”

### **Abstract:**

*This article tries to explain the complex Lebanese confessional system, an obsolete system whicy today continues to condition the life of the Lebanese population, in the the religious, political, social and economic areas.*

**Keywords:** Lebanon; religion.

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> Hana Jalloul Muro es doctoranda en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Ha trabajado como asistente en la sección política y económica de la Delegación de la Comisión Europea en Beirut. Actualmente está asociada como investigadora al Center of Arab and Middle Eastern Studies (CAMES) de la Universidad Americana de Beirut (AUB).



## Introducción

Este artículo trata de desentrañar la dificultad del complejo sistema confesional libanés, un sistema obsoleto que a día de hoy sigue condicionando la vida de la población libanesa a nivel religioso, político, social y económico.

La relevancia de este sistema *sui generis*, cuya vigencia data del año 1943, y cuyo origen suponía un equilibrio entre las distintas minorías religiosas, no ha hecho más que estratificar la sociedad en cuotas de poder cada vez más arraigadas.

Así, este artículo tiene como objetivo dilucidar la trayectoria histórica del sistema confesional libanés o el también denominado *Confesionalismo* libanés, para entender sus repercusiones a nivel nacional e internacional, en el país del Cedro.

## 1. Orígenes del sistema confesional libanés

Podríamos definir al Líbano como un estado acuciado por la *Libanización*, entendiendo por este concepto el proceso de fragmentación de un estado, como resultado de la confrontación entre diversas comunidades<sup>2</sup>. Esta confrontación, supuso los orígenes del sistema confesional en un país que representa oficialmente en la actualidad a dieciocho comunidades religiosas, reconocidas por la constitución de 1926.

Para alcanzar a comprender lo que es el *Confesionalismo*, tenemos que empezar analizando el concepto. Así, este es definido por algunos autores como “la íntima adhesión a una confesión religiosa”<sup>3</sup> o como lo definen otros autores, es un sistema de gobierno que hace un reparto proporcional entre comunidades (ya sean religiosas o étnicas) en relación al porcentaje de la población. Se basa en cuatro elementos fundamentales, reparto proporcional de puestos políticos entre comunidades de acuerdo con su representación numérica, una gran coalición entre los líderes de las distintas comunidades en relación a políticas comunes cuyo fin se basa en servir a todos, autonomía de las comunidades donde cada una es libre para decidir sobre los asuntos relativos a su comunidad en materias como el estatuto personal, y por último poder de veto mutuo si existen decisiones en detrimento de cualquier comunidad<sup>4</sup>.

La distribución social asentada sobre el sistema de *tauaf*<sup>5</sup> o comunidad religiosa, responde como bien indica Ignacio Gutiérrez de Terán, a una concepción esencialmente islámica desarrollada por los legisladores otomanos a través del *millet*<sup>6</sup> para ser más tarde apuntalada por las regulaciones coloniales francesas.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Harris, William, (1997), *Faces of Lebanon*, Princeton, Markus Wiener Publishers, p 1.

<sup>3</sup> Gutiérrez de Terán Gómez-Benita, Ignacio, (2003), *Estado y Confesión en Oriente Medio: el caso de Siria y el Líbano. Religión, Taifa y representatividad*. Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, nº. 89. Madrid, Editorial Cantabria, p. 263

<sup>4</sup> Harb, Imad: “Lebanon’s Confessionalism: Problems and Prospects”, *USIPeace Briefing*, (march 2006), en: [http://www.usip.org/pubs/usipeace\\_briefings/2006/0330\\_lebanon\\_confessionalism.html](http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2006/0330_lebanon_confessionalism.html)

<sup>5</sup> Término caracterizado por criterios confesionales.

<sup>6</sup> Término que designa la distinción entre súbditos del imperio teniendo en cuenta un criterio religioso. Aplicado tanto a musulmanes como no musulmanes o *Dimmi*, estos últimos vinculados por un pacto de protección.

<sup>7</sup> Gutiérrez de Terán Gómez-Benita, *op. cit.*, p. 223.



De este modo el *Confesionalismo* caracteriza la vida política, social y religiosa del Líbano. La elite política de las familias mas importantes que representan a cada comunidad religiosa del país, han dominado continuamente el escenario político, desde su consagración como Estado-nación Plurinacional, como bien indica el Pacto de 1943, e incluso con anterioridad.

La trayectoria histórica del Líbano ha devenido en este anómalo sistema de gobierno. Se trataba en todo momento de mantener un equilibrio entre las diversas comunidades religiosas que albergaba el país.

El Imperio otomano, debido a su vasta extensión, instituyó como principal institución el *Millet*, donde las diversas comunidades religiosas reconocidas eran protegidas por la ley, teniendo jurisdicción sobre sus propios miembros dentro de un marco común. Este concepto supeditaba tanto a musulmanes como no musulmanes o Dhimmi, estos últimos reconocidos como judíos, cristianos y zoroástricos o mazdeístas, básicamente con aquellos que se comparte la idea monoteísta; y que vivían en Estados islámicos, vinculados al mismo por un pacto de protección.

La presencia de los Dhimmi era tolerada a cambio del pago de ciertos impuestos como el de la Jizyah o impuesto de capitación, y el Jaraj o impuesto sobre la tierra, del mismo modo estaban exentos del pago del impuesto religioso y del servicio militar.

Hasta comienzos del S.XX el Líbano había estado poblado históricamente por diversas civilizaciones, desde fenicios, asirios, babilonios, persas, romanos, bizantinos, y por distintas dinastías como la Omeya, Fatimí, el Imperio romano y el otomano. Este sustrato cultural había hecho del Líbano un territorio en el que confluían diversas culturas y religiones. Esta característica ha estigmatizado continuamente el país, que siempre has sido tierra de todos, donde se aspiraba a tener cuotas de poder en los que unas minorías no prevalecieran sobre las otras.

Así, en lo que a comunidades o minorías religiosas se refiere, el Líbano ha estado habitado tanto por cristianos como musulmanes y por algunas minorías judías consideradas hoy día como inexistentes. Si revisamos el listado de ciudadanos inscritos en el año 2000 en el ministerio del Interior libanés, observamos que las distintas comunidades religiosas oficiales son 18. De este modo la comunidad cristiana con sus diferentes minorías suponía el 40%, la comunidad musulmana el 60%, y en realidad tanto los protestantes como los judíos son escasos en el país, por ejemplo el nombre de judíos libaneses inscritos en el Estado Civil era de 5956<sup>8</sup>.

Teniendo en cuenta este sustrato religioso-social podemos entender el complejo espectro de la sociedad libanesa. Aunque no debemos olvidar que las comunidades citadas son comunidades o minorías religiosas, no étnicas. De este modo citando a Georges Corm “la intensidad de los conflictos en la sociedad libanesa ha sido más el producto de ideologías políticas modernas que reflejaban los fenómenos de poder en el seno de los aparatos comunitarios entre ellos, que el producto de especificidades étnicas irreductibles, como se ha querido demostrar con insistencia.”<sup>9</sup>, asimismo la etnia dominante es la árabe, aunque hay ciertas excepciones como la Armenia, y la lengua oficial es el árabe.

<sup>8</sup> Demographie du Liban en <http://fr.wikipedia.org/wiki/Liban>

<sup>9</sup> Corm, Georges, (2006), *El Líbano Contemporáneo historia y sociedad*, Biblioteca del Islam contemporáneo, Barcelona, Ediciones Bellaterra, p. 76.



La especificidad libanesa comenzó a forjarse en el SXVI, bajo el reinado del emir druso Fjr Din, gracias a este se inauguró un nuevo fenómeno en Monte Líbano, el alineamiento entre las familias drusas y cristianas mas importantes, siendo el origen de una administración autónoma local , además del punto clave de interacción entre la comunidad maronita y Europa.

La entidad surgida en Monte Líbano se encontraba formada por familias influyentes con una organización semifeudal. La población se agrupaba en torno a tres grupos diferenciados: maronitas<sup>10</sup>, drusos<sup>11</sup> y la minoría shiita<sup>12</sup>. Por otra parte, en los ámbitos urbanos como Beirut, Trípoli y Saida, la burocracia otomana ejercía una fuerte influencia sobre unas poblaciones que mayoritariamente pertenecían a las comunidades sunnita<sup>13</sup> y a la greco-ortodoxa<sup>14</sup>.

Los problemas en torno a la división identitaria-religiosa tienen como origen la autonomía de las comunidades druso-maronitas en Monte Líbano, que ya desde el S.XVI se habían abierto hacia el continente europeo, aun siendo parte integrante dentro del dominio otomano. Se había conjugado en el Monte Líbano la intelectualidad maronita con la fuerza militar y política drusa. Este sincretismo supuso el elemento diferencial de la montaña con las ciudades costeras.

El exponente máximo del elemento diferencial de las comunidades de la montaña, con las comunidades de las ciudades se estableció con la creación en 1961 de la *Mutasarrifya*, estatuto o reglamento orgánico que convertía a Monte Líbano en una provincia autónoma dentro del imperio, y en cuyo status político especial había participado activamente Francia. La *Mutasarrifya* es considerada por la comunidad cristiana maronita como la base de un Líbano independiente además del germen del *Libanismo*, elemento esencial de la concepción nacionalista maronita. El *Libanismo* abanderado por la comunidad maronita, reivindicaba un Líbano como estado independiente, según argumentaban, debido a su especial identidad y carácter histórico, diferente al de sus alrededores.

Este movimiento nacerá en oposición al sentimiento nacionalista árabe, o *arabismo*, encabezado por la comunidad esencialmente musulmana, que no entendía un Estado separado de la Gran Siria. Oriente Próximo había comenzado a fragmentarse por parte de la influencia francesa e inglesa desde el S.XIX, el ejemplo más significativo lo encontramos en el acuerdo Sykes-Picot en mayo de 1916. En dicho acuerdo Reino Unido y Francia se repartían los actuales territorios de Siria, Líbano, Jordania, Irak y Palestina.

Posteriormente Francia proclamaría el Gran Líbano con capital en Beirut e independiente de Siria, uniendo las ciudades costeras con la montaña en 1920, y con clara supremacía

---

<sup>10</sup> Los maronitas son los cristianos católicos orientales que deben su nombre a San Marón, defensor de la fe católica en Oriente. Son una iglesia cristiana oriental fundada a finales del siglo IV y principios del V. La iglesia maronita es uniata, integrada en la iglesia católica con sus estructuras y rituales propios de rito no latino.

<sup>11</sup> Minoría religiosa que habla la lengua árabe y defiende su religión como islámica. Su concepción monoteísta se desarrolló en el siglo X e incorpora la legitimidad de los profetas de las tradiciones griegas, judeo-cristiana e islámicas, con elementos gnósticos. Los drusos mantienen en secreto buena parte de los detalles de su fe, no aceptan conversiones y no están a favor de la apostasía. Asimismo creen en la transmigración de las almas.

<sup>12</sup> Pertenecientes a la escisión más importante del Islam, su nombre significa exactamente los partidarios de Ali, cuarto Califa para los musulmanes sunnitas, y único Califa legítimo para los shiitas.

<sup>13</sup> Seguidores del Islám ortodoxo, cuyas fuentes religiosas de referencia son el Corán, la Sunna y los Hadith (tradición oral del Profeta)

<sup>14</sup> Iglesia ortodoxa oriental, seguidores de la tradición de los padres de la iglesia, se expresa a través de los textos y de los ritos litúrgicos, unidad de la espiritualidad monástica vivida también por los fieles, y concepción de la iglesia como una familia de vida sacramental.



política de la comunidad maronita. Del mismo modo el país quedaba delimitado con las fronteras actuales. En realidad la bandera libanesa no representaba mas que la francesa en si misma, tricolor con un cedro, siendo posteriormente cambiada en 1943.

En 1926 nace la Constitución libanesa apadrinada por Francia que daría lugar a la República autónoma libanesa. Tanto la república libanesa como la Siria quedaban divididas bajo mandato francés, compartiendo la misma moneda, diferente bandera y administradas bajo el Alto Comisionado Francés que residía en Beirut.

En realidad las potencias coloniales manipulaban las minorías religiosas en un contexto de un sistema de lealtades tradicionales en conflicto, exacerbando las pretensiones nacionalistas e identitarias de las diversas comunidades. Se trataba de la instauración de estados-nación viables diferenciados por percepciones nacionalistas distintas, y una bandera de distintos colores. Se crearon estados separados dentro del mundo árabe, sin crear nacionalidades, a excepción del concepto de nacionalidad natural e histórica inherente a la minoría maronita.

El *Confesionalismo* religioso data de esta época, ya no solo con la situación diferenciada de los maronitas debido a la *Mutasarrifya*, sino que ya la Constitución de 1926 tácitamente adjudicaba la presidencia de la República a un cristiano maronita, la presidencia del gobierno para un musulmán sunnita y la presidencia del Parlamento para un musulmán shiita. Esta denominada troika se institucionalizó definitivamente en el Pacto Nacional de 1943, año en el que el Líbano se independizó de la administración francesa. Los redactores del Pacto exponían las dos tendencias nacionalistas del momento, Béchara el Khoury, mostraba su fidelidad al Estado fundado por los franceses y al vaticano, mientras que el segundo, Riad Solh, era un declarado defensor de la causa árabe.

En líneas generales, el *Confesionalismo* supondrá el sustento político del Líbano moderno, con un sistema sui-generis que integraba conceptos representativos occidentales y tradiciones sociales locales, dentro del un marco de un parlamentarismo transplantado, con competencias electorales genuinas, extensas libertades públicas, y con un carácter político caracterizado por lealtades feudales y familiares.

Esto pudo haber cambiado con los acuerdos de Taif es 1989, ya que el Pacto del 43 no había quedado plasmado por escrito. Taif puso el punto final a la encarnizada guerra civil que destruyó el país durante quince largos años, de 1975 a 1989. El Líbano quedaba consagrado como un Estado independiente de carácter plurinacional, lo cual ya aparecía en el Pacto Nacional, árabe en su situación geográfica y lingüística, con unos vínculos estrechos con occidente y con una identidad árabe. El problema radicaba en el refuerzo del sistema confesional que supuso Taif, a pesar del cambio referente al numero de asientos en el Parlamento, donde la división se haría igualitaria tanto para cristianos como para musulmanes, además del recorte de poderes del presidente de la Republica.

En realidad Taif tenía como misión las cuestiones no resueltas por el Pacto Nacional, la naturaleza de la identidad libanesa, que tipo de afiliación árabe debía existir en el Líbano, y cual debería ser la naturaleza del régimen.

A día de hoy las comunidades religiosas están más aisladas las unas de las otras, debido a problemas políticos internos, lo que ha devenido en conflictos comunitarios. A su vez, se ha reforzado la figura del líder que representa cada comunidad. Además de esto, es necesario mencionar, que en lo relativo a los acuerdos de Taif, el Líbano volvía a repetir su eterno rol de



Estado no participante bajo auspicios de los deseos de Estados Unidos y Arabia Saudita, país donde se celebraron los acuerdos, y la continua presencia Siria hasta 2005.

## 2. La estructuración del confesionalismo (regimen jurídico) estatuto personal

Como podemos dilucidar tras el análisis del apartado anterior, en el Líbano existe el *Confesionalismo* tanto religioso como político. Aunque en este apartado vamos a ocuparnos esencialmente de cómo se organiza cada comunidad en el ámbito jurídico-religioso, no debemos olvidar la imbricación de éstas dentro del aparato político. De esta manera, el *Confesionalismo* político implica que la política en el país no existe al margen del grupo confesional.

Es decir, representación proporcional fija para cada comunidad en el parlamento, rangos del ejército y puestos administrativos hasta la troika presidente de la República-Gobierno-Parlamento.

El sistema democrático multipartidista y multiconfesional del Líbano, es confirmado tanto en la Constitución de 1926, el Pacto del 43, los acuerdos de Taif de 1990, así como en el acuerdo “Al Sanabet al Ashara”, en este último se expone la intención de la creación de un estado para cristianos y musulmanes y donde ninguno de ellos tendrá una posición predominante sobre el otro.

Así, en lo que a comunidades o minorías religiosas se refiere, el Líbano ha estado habitado tanto por cristianos como musulmanes y por algunas minorías judías consideradas hoy día como inexistentes.

Si revisamos el decreto del año 1938 y su posterior reforma en 1962, basados en la decisión número 60 publicada el 13 de marzo de 1936, sobre las distintas comunidades religiosas oficiales y reales en el país,<sup>15</sup> observamos que la comunidad cristiana engloba distintas minorías:

- Patriarcado maronita
- Patriarcado Rum ortodoxo
- Patriarcado Católico malaquita
- Patriarcado Armenio ortodoxo o gregoriano
- Patriarcado Armenio-católico
- Patriarcado Sirio ortodoxo o Jacobita
- Patriarcado Sirio-Católicas
- Comunidades religiosas Nestorianos

---

<sup>15</sup> Nizam Al Tauaef Al Dinia Fi Lubnan (organización de las comunidades religiosas en el Líbano), resolución 60, emitida el 13 de marzo de 1936 y revisada en 1962. p. 5. (18 Confesiones religiosas, siguiendo el decreto del Alto Comisario francés de 1936)



- Patriarcado Caldeo católico
- Iglesias Latinas

La comunidad musulmana engloba a las minorías:

- Sunnita
- Shiita
- Alauitas
- Ismaelitas
- Drusos

La comunidad judía o, como es mencionada en el texto, israelí, engloba:

- Halabe
- Siria
- Beirut.

Asimismo, según el listado de ciudadanos inscritos en el año 2000 en el Ministerio del Interior libanés para obtener el derecho a votar, los ciudadanos votantes eran 2.649.121 ciudadanos; la población total estaría en 3.800.000. Divididos en comunidades serían: Alawitas, 18.491; armenios católicos, 19.392; armenios ortodoxos 89.649; asirios, 2.120; caldeos, 2.893; chiítas, 638.313; coptos, 83; drusos, 151.971; greco-católicos, 146.644; greco-ortodoxos, 226.488; judíos, 5.956; católicos romanos, 11.333; maronitas, 606.553; protestantes, 18.230; sunitas, 674.571; sirio-católicos, 10.076; sirio-ortodoxos, 14.596. Entre las quejas de los cristianos estarían las nacionalizaciones concedidas bajo dominio sirio de unos 300.000 sunitas sirios, egipcios y palestinos. Por tanto, la comunidad mayoritaria sería la sunita con el 25,4 %; le seguiría la chiíta con el 24,1 %. Por parte cristiana, la comunidad más significativa, la maronita representaría el 22,9 %<sup>16</sup>

Para comprender el contexto de las relaciones de cada comunidad con el Estado, y de estas entre sí, debemos hacer referencia a que el sistema de gobierno es el de una democracia multipartidista y pluriconfesional, cuyo sistema legal está basado en las leyes otomanas, el derecho canónico y códigos napoleónicos. El poder legislativo es unicameral y está compuesto por una Asamblea Nacional formada por 128 miembros.

El Estado libanés nunca tuvo el poder real para interferir en los asuntos de cada comunidad, el origen fue establecido por el sistema de los *millet* otomanos, que se basaban en

---

<sup>16</sup> « Demographie du Liban » en <http://fr.wikipedia.org/wiki/Liban>



la confesión religiosa de cada comunidad o *tawa'if*<sup>17</sup>. Intrínseco en este sistema lo que prima es el interés de cada comunidad, que es representada por su propio líder, representando el mismo la religión de la misma comunidad. El dominio político recae sobre cada comunidad religiosa, limitando la concepción del rol del Estado.

El sistema organizativo de todas las comunidades, sobretudo a nivel jurídico, también es poco común, ya que existen tribunales para materias civiles y penales, y tribunales para materias religiosas. Los tribunales libaneses tienen tres niveles: de primera instancia, tribunal de apelación y tribunal de casación.

Los tribunales religiosos tratan las cuestiones relativas al Estatuto Personal dentro de cada comunidad religiosa, lo que le atribuye a cada comunidad el derecho de recurrir al régimen jurídico propio de su filiación confesional, regidas por leyes mediante delegación del Estado. Estas están relacionadas con el matrimonio, herencia, tutela de menores, asignación económica al cónyuge, divorcio etc.

No olvidemos que la Constitución libanesa promulgada el 23 de mayo de 1926, en su artículo noveno disponía que "La libertad de conciencia es absoluta. Al rendir homenaje al Altísimo, el Estado respeta todas las religiones y confesiones y garantiza y protege su libre ejercicio, a condición de que no atenten contra el orden público. Garantiza asimismo a la población el respeto de su estatuto personal y de sus intereses religiosos, sea cual fuere el rito al que pertenezca."<sup>18</sup>. Estas regulaciones quedaron así después de la revisión constitucional de los Acuerdos de Taif.

Las comunidades cristianas fueron reconocidas legalmente por el Estado al organizarse en agrupaciones al amparo de la ley número 2 de 1951, esta establecía la creación de once comunidades. Por orden de enunciación eran maroní, greco-ortodoxa, greco-católica, Armenia-gregoriana (ortodoxa), armenio católica, sirio-ortodoxa, sirio católica, Armenia gregoriana (ortodoxa), Armenia católica, sirio ortodoxa, sirio católica, asiria caldea (nestoriana), asiria católica (caldea), latina y evangélica, a las que debe unirse la judía<sup>19</sup>. Dicha ley otorgaba competencias en lo referente al estatuto personal, construcciones de edificios y templos religiosos, supervisión sus centros escolares, estructuración y funcionamiento interno.

Mientras la comunidad judía se regía por su propia legislación, las confesiones adscritas al rito católico adoptaron un código general acordado por la Santa Sede para las iglesias orientales católicas, aunque se tenía en cuenta la diferencia de unos ritos y otros<sup>20</sup>.

En cuanto a las comunidades musulmanas que se observan en la constitución relativa al sistema de sectas son la comunidad sunnita, shiíta, drusa, ismaelita y alauita.

La comunidad sunnita se dotó en 1955 de su sistema legislativo propio<sup>21</sup> basado en el derecho Hanafi<sup>22</sup>. Los drusos fueron los siguientes, dotándose con sus reglamento emanado

<sup>17</sup> Plural del Taifa o comunidad religiosa.

<sup>18</sup> Yuha, Shafiq y Shabat Wadi', 1968, *dustur lubnan, quisatuhu, nassuhu, tadilatuhu* (textos y enmiendas de la Constitución libanesa, Beirut, Bayt Al Hikma, p. 39

<sup>19</sup> Nizam Al Tauaef Al Dinia, *Op.Cit.*, p. 6

<sup>20</sup> Decreto *orientalium ecclesiarum*, sobre las iglesias orientales católicas, en [http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_decree\\_19641121\\_orientalium-ecclesiarum\\_sp.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decree_19641121_orientalium-ecclesiarum_sp.html)



del derecho druso fatimí, y por último los shiites en 1967 sujetos al derecho Ya'afarí<sup>23</sup>. Desde 1962 la legislación judicial, tanto sunnita como shiita, se consideró como parte integrante dentro de la organización del Estado libanés. Cada legislación regula todo lo concerniente a la elección, composición de los consejos, tribunales e instituciones internas.

Así por ejemplo, este sistema tiene a un Mufti para el Estado libanés (Mufti de la República)<sup>24</sup>, es el presidente directo de todos los musulmanes, revisa todos los temas relacionados con la comunidad religiosa musulmana en el Líbano, además de reunirse con los otros muftis del país, en relación a las diversas áreas de estudio relacionadas con la minoría musulmana. Representa la instancia más alta en el Consejo Religioso Islámico (Dar el Fatua). Además este consejo tiene su propio tribunal denominado Mahkame Sharaie.

Por otra parte, la comunidad shiita también es independiente en materia religiosa, representa a sus miembros en el Consejo Islámico Shiita, denominado Maglis Shia el Ala. Y los drusos también tienen su propio Consejo y su máxima autoridad religiosa, nombrado *Sheik Aql*.

Esta sucinta sinopsis sobre el sistema judicial libanés, en relación tanto a la comunidad musulmana, como a la cristiana, es de vital importancia para entender la división e imbricación de los diferentes grupos, lo que se refleja no sólo a nivel judicial, sino también en el plano social, político, económico y religioso. A nivel judicial con sus propios tribunales, a nivel político generalmente cada minoría se identifica con el partido político que las representa, y a nivel social generalmente cada comunidad tiende a vivir en sus propias áreas, aunque en algunas se encuentran mezcladas.

### **3. La inviabilidad del modelo**

La inviabilidad del modelo político y religioso confesional de la República libanesa o Al Jumuhuryah al Lubnania, ha quedado patente desde sus orígenes.

El sistema de equilibrio entre las distintas comunidades religiosas no ha hecho más que exacerbar las tensiones políticas entre las mismas, que preocupadas por mantener sus cuotas de poder y representatividad, siguen aferrándose a un modelo obsoleto que hace que el país conviva en un continuo impasse.

En realidad los orígenes del *Confesionalismo* tiene como raíz el Pacto del 43, como vía de escape para las pretensiones nacionalistas de las tendencias que abanderaban el libanismo y el arabismo. A este factor hay que añadir el elemento económico, pues las oligarquías operaban en tres planos del espectro político, los cristianos con el dominio de la montaña

---

<sup>21</sup> Marsum Shtarai Aia Raqom 18, Al Afta u Al Auqaf Al Islamia. Decreto-ley n 18 publicado en el Boletín Oficial del Estado el 13/1/1955 sobre el Alto Consejo Islámico, y revisado posteriormente bajo la resolución número 5 del 2/3/1967, y posteriormente por la número 22 del 16/3/1969.

<sup>22</sup> Nombre que proviene del jurista Abu Hanifa, fundador de una de las cuatro escuelas de jurisprudencia islámica sunnita.

<sup>23</sup> Al Tauaef Al Diniya Al Islamia, Al nusur Al dusturia, (Las comunidades religiosas musulmanas, el texto constitucional), Beirut. Alto Consejo Islámico (Dar Al Fatua), p. 3

<sup>24</sup> Mufti es un Jurisconsulto competente para emitir una *fatua*. Una Fatua es una opinión legal emitida por un jurista.



como área autónoma, los centros urbanos de la costa, Beirut, Trípoli y Saida, por los sunnitas y griegos-ortodoxos, y la predominante periferia shiita de Jabal Amil y Beqa.

Desde los tiempos de la *Mutasarrifyya*, la población libanesa había experimentado una dualidad entre la fuerte diferenciación socioeconómica, y la intensidad de las orientaciones de cada comunidad. Así, las actitudes de cada una habían estado influenciadas por las relaciones socioeconómicas, dentro y entre comunidades, y como consecuencia, el descontento social de las clases más desfavorecidas agravaba los prejuicios hacia otras minorías.

Más de un siglo ha pasado, y el sistema confesional sigue operando con características propias de una mentalidad tribal representadas a través de sus líderes, y engranada dentro del sistema político. De la misma forma, el *Confesionalismo* libanés sigue dominado por los clanes familiares más poderosos de las distintas comunidades religiosas, como la familia El-Khoury, Shehab, Chamaounm Franjeh, Gemayel, Jumblat, Soloh, Salam. Incluso la irrupción del islamismo como fenómeno reciente durante los años 80 en el país, tendió a reforzar la característica de una autoridad fuerte representada en el líder de la comunidad o *zaim*. Este ha sido el caso de la comunidad shiita, cuyo ejemplo más representativo es el del líder del Partido Hezbollah, Sayyed Hassan Nasrallah.

Junto a los aspectos comentados, no debemos olvidar que el *Confesionalismo* abarca dentro del plano político muchos ámbitos. De igual importancia a la figura del líder comunitario, esta la de la influencia del partido político, donde cada minoría tiende a identificarse con uno, siendo muy variada la cantidad de los mismos en el país.

Citando algunos ejemplos, la comunidad cristiana se ve representada en distintos partidos como puede ser El Kataeb o Partido Falangista (Familia Gemayel), El Bloque Nacional, Las Fuerzas Libanesas (Samir Dgaga), Movimiento por la Libertad Patriótica (Michel Aoun) etc.

La comunidad shiita suele apoyarse o en Nabih Berreh, líder del partido de Amal, o en Hasan Nassarallah, líder del partido de Hezbollah. La comunidad drusa es representada por el clan de los Jumblat a través del Partido Progresista Socialista.

Los sunnitas se han diversificado más, pues han apoyado tanto a partidos religiosos como el de los Ahabash, o Jamea Islamia, hasta partidos panarabistas como el Movimiento Nasserista independiente, o el partido Baáth, y en la actualidad a las fuerzas del Catorce de Marzo<sup>25</sup>, donde la comunidad sunnita en general se siente representada.

Además, la Asamblea de Representantes<sup>26</sup> o el Parlamento está compuesta por 128 asientos distribuidos confesionalmente, tras los Acuerdos de Taif el número de los asientos quedaron divididos por igual para cristianos y musulmanes, como ya mencionamos con anterioridad.

Al mismo tiempo la ley electoral libanesa, que es acusada de practicar *gerrymandering*<sup>27</sup>, dispone que los escaños parlamentarios en cada circunscripción se distribuyen según cupos entre las diferentes comunidades de cada una de estas, en proporción a su importancia

<sup>25</sup> Coalición de partidos independientes liderada por Saad Hariri. Grupo dominante en el Parlamento después de las últimas elecciones legislativas, y formada por partidos políticos de distintas tendencias confesionales.

<sup>26</sup> Majlis al Nuwab en árabe.

<sup>27</sup> Se aplica el término *gerrymandering* al trazo de los distritos electorales para obtener ventajas partidistas.



numérica, es decir, el número de escaños a los que tiene derecho cada una en la Cámara de Diputados en virtud de la Ley electoral.

En la actualidad se ha propuesto una nueva ley electoral desde hace más de un año, esta todavía no ha sido aprobada debido a los problemas políticos internos del país.

El *Confesionalismo* es inviable, la guerra civil que enfrentó a los libaneses desde 1975 hasta 1990 es un claro ejemplo de ello. Si bien cierto es que no fue el único motivo por el que estalló el conflicto, fue el más importante. Desde los padres del pacto de 1943 hasta los Acuerdos de Taif, siempre se ha considerado el sistema confesional como temporal. Haciendo mención a este último, el apartado sobre la Abolición del sectarismo político, incluido dentro de las reformas políticas establecidas, dice así:

Abolishing political sectarianism is a fundamental national objective. The council's task will be to examine and propose the means capable of abolishing sectarianism, to present them to the Chamber of Deputies and the cabinet, and to observe implementation of the phased plan. The following shall be done in the interim period:

- a. Abolish the sectarian representation base and rely on capability and specialization in public jobs, the judiciary, the military, security, public, and joint institutions, and in the independent agencies in accordance with the dictates of national accord, excluding the top-level jobs and equivalent jobs which shall be shared equally by Christians and Muslims without allocating any particular job to any sect.
- b. Abolish the mention of sect and denomination on the identity card.<sup>28</sup>

Se está luchando para hacer reformas dentro del estancado sistema político libanés, desde una ley electoral nueva, hasta la independencia del consejo judicial de la influencia de ciertas comunidades etc. Se han conseguido ciertos avances, como la eliminación en el carné de identidad de la minoría religiosa a la que pertenecía cada ciudadano.

La dificultad para cambiar este sistema radica en que algunas comunidades creen que otro sistema político les eximiría de las ventajas de las que gozan ahora. De este modo podemos preguntarnos, ¿por qué no existe ningún otro censo de la población desde 1932? Este censo atribuía la superioridad numérica a la comunidad cristiana, que veía reducida su población por la pérdida de crecimiento demográfico. En verdad, el censo no reflejaba la realidad del país, aunque los cristianos querían demostrar que eran mayoría en el Estado del Líbano. Para solucionar el problema el patriarca Maronita solicitó ayuda a Francia para que en el censo constaran los cristianos como mayoría, y dentro de esos, los maronitas. Para la consecución de este objetivo se necesitaba el aporte demográfico de otra comunidad, con lo que se tuvo que incluir a los armenios.

Símbolos de la derecha maroní, consideraban que la distribución confesional aportaba el único garante de supervivencia de la población cristiana en un océano islámico.

Igualmente han querido mantener siempre sus fuertes lazos con Francia, y han querido conservar una identidad separada. Este sentimiento en relación a los postulados cristianos, se inclina hacia posiciones históricas diferenciadas, como un origen no árabe cercano a los fenicios y la cultura occidental. Otro factor a mencionar es la lengua, pues aunque la oficial es

<sup>28</sup> Taif Agreement en <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/region-liban-taef-en>



la árabe, la mayoría de los cristianos utilizan el francés como lengua vehicular, no solo en la calle, si no en las universidades y colegios fundados por órdenes religiosas cristianas.

Aunque es cierto que no en todos, pues algunas universidades como la Universidad Americana de Beirut, fundada por los presbiterianos, se maneja el inglés.

Algunos autores refutan estas tesis afirmando que la etnicidad de los cristianos libaneses no es respetada por los arabistas. Podemos citar como ejemplo a Walid Phares que asevera:

[The] modern thesis in the Middle East rejects the idea of a Lebanese Christian nationalism. This revisionism is mainly popular among the Arabists, who deny the existence, both historical and modern, of a Lebanese Christian opposition to the Arab identity in the region. "Arabist" are those authors, Arab or Westerners, who espouse the Arab Nationalism ideology, and reject the existence of non Arab nationalist ideology, and reject the existence of non Arab nationalities within the Arab states. They profess that neither Lebanon nor its Christians populations ever enjoyed an independent history. Such claims are false.<sup>29</sup>

En realidad, aunque ciertamente los cristianos habían disfrutado de un contexto diferenciado al resto de los libaneses en Monte Líbano, gracias al contacto que tenían con potencias occidentales y los beneficios proporcionados por la *Mutasarrifya*, esto no era suficiente desde nuestro punto de vista para la reivindicación de una identidad étnica diferenciada. El maronismo político fue el soporte doctrinal del Estado libanés, debido a figuras como Fajr Din, que había establecido el precedente de un método de cohabitación entre cristianos y drusos; y San Juan Marón, que había estructurado la sociedad maroní en Monte Líbano. A este comentario debemos añadir que no solo el Pacto Nacional del 43, sino más tarde Taif, confirmaban que el Líbano es un Estado árabe. Y como nacionalidades étnicas se contemplan a los Cristianos armenios, los kurdos y judíos.

Mientras que para algunos el sistema confesional era el resultado natural de la peculiaridad geográfica, para otros era una superestructura ideológica impuesta por las corrientes hegemónicas con el objetivo de asegurar la continuidad de sus intereses.

Debemos hacer referencia a que no todos los cristianos piensan lo mismo, y que muchos de los denominados arabistas pertenecen a la comunidad cristiana.

Dentro de esta tendencia autores como Corm afirman que la *Mutasarrifya* supuso la base para un reparto comunitario en el ejercicio de las funciones políticas y administrativas. Fue un freno para una verdadera modernización de la sociedad. La asamblea considerada como el primer paso del Líbano moderno hacia la democracia constitucional, no fue más que un espejismo de progreso, un regalo envenenado<sup>30</sup>.

En lo que se refiere al resto de las comunidades como la sunnita y la chiita, los problemas no son menores. Estas también son representadas a través de sus líderes, y cada vez de forma más sectaria en lo que a partidos religioso-políticos se refiere.

Así, la comunidad chiita ha cobrado un auge espectacular, en lo que a crecimiento poblacional se refiere. Los partidos políticos de base chiita tienen en la actualidad un poder sin precedentes en la historia libanesa, y en relación al factor religioso los problemas de

<sup>29</sup> Phares, Salid, (1995): *Lebanese Christian Nationalism*, Colorado Lynne Rienner Publishers, p.8

<sup>30</sup> Corm, *op. cit.*, p. 63



autoridad en relación al Estado como minoría, se esta enfrentando a una problemática transnacional que merma la capacidad estatal. Recordemos que la ley libanesa ya reconocía la potestad de los chiies duodecimanos (la gran mayoría), de someterse a una autoridad espiritual fuera de sus fronteras, en este caso, Irán<sup>31</sup>.

Los chiitas se habían identificado tradicionalmente con el partido de Amal, fundado por el Imám Musa Al Sadr en 1974, que a su vez creó el Alto Consejo Islámico chiita en el Líbano. Después de la desaparición de Al Sadr en Libia, Nabih Berreh representa al partido político de Amal hasta la actualidad, y es al mismo tiempo el presidente del parlamento (por mandato constitucional ostenta el cargo un chiita). La representatividad de la minoría chiita se ha diversificado entre Amal, y Hezbollah. Este último como consecuencia del efecto catalizador que supuso la revolución iraní desde los años 80.

A pesar de algunas diferencias entre ambos, podríamos decir que ideológicamente acercan posiciones, abanderan el ideal de la comunidad chiita en el Líbano. Ambos partidos tienen representación parlamentaria, lo que les confiere una legitimidad política muy fuerte. Es cierto que Amal ha evolucionado hacia posiciones más laicistas, pero en el caso de Hezbollah es un partido de base esencialmente religiosa. Su líder es un Sayyid<sup>32</sup>, y la simple denominación del partido es suficiente para remitirnos a sus presupuestos religiosos, Hezbollah o Partido de Dios.

La extraterritorialidad comentada antes, en relación a esta comunidad, ha excedido sus fronteras nacionales en el plano religioso. Mientras no es baladí mencionar, que la comunidad cristiana ha intentado mantener siempre un status de nacionalidad distintiva pero siempre instituida dentro del Estado Libanés. El fenómeno del islamismo como consecuencia de la exportación del fenómeno religioso, desde la Revolución iraní, se basa en una ideología transnacional. Es decir, no podríamos decir que Hezbollah es un partido 100% libanés, cuando políticamente sigue los dictámenes del *Wali* iraní.

Esto tiene una razón de ser, en primer lugar en lo que ha ideología específicamente chiita se refiere, y en segundo lugar, en lo relativo a comunidad islámica.

Haciendo alusión a la primera, el shiismo duodecimano se inscribe en la teoría Jomeinista en la que un jurista religioso (*Wilayat Al Faquih*)<sup>33</sup> sustenta poder político. La autoridad de éste, tanto espiritual como política, no debe ser cuestionada puesto que ostenta la autoridad de un jurisconsulto debido a la ausencia del duodecimano imán, que se encuentra desaparecido.

En este sentido, Hezbollah es fiel a cualquier fatua emitida por el *Wali* actual, en este caso Ali Akbar Jamenei. Es cierto que el partido ha sufrido una evolución ideológica importante. De este modo siguiendo en un primer lugar los postulados jomeinistas acerca de la incompatibilidad del Islam y el arabismo, han evolucionado hacia posiciones árabe-nacionalistas aludiendo a su papel de resistencia pan-arabista y pan-islámica.

Desde que Hezbollah comprendiera que la Umma, como comunidad islámica, fuera incapaz de derrotar a Israel, se ha apoyado en premisas arabistas para enfrentarse al estado

<sup>31</sup> Debemos mencionar que también los tribunales dependientes de las comunidades católicas podían apelar a la extraterritorialidad, para recurrir decisiones ante las instancias pontificias.

<sup>32</sup> Atribuido a aquellos considerados descendientes de Ahl Al Bait, es decir, de la familia del Imán Ali, yerno y primo del profeta.

<sup>33</sup> Qassem, Naim, (2005): *Hezbollah the story from within*, Saqi Books, Beirut, p.43.



judío. La evolución política del partido les ha llevado a entender la unidad árabe como *sine qua non* para enfrentarse a Israel<sup>34</sup>. Esta característica supuso la *libanización* del partido como movimiento nacionalista, lo que no es óbice para enmarcarse dentro del universalismo del Islam. Este discurso patriótico les ha conducido a reclamar la causa palestina como una causa islámica, basada en la responsabilidad de toda la Umma. No olvidemos que Hezbollah celebra cada año el día de Jerusalén, institucionalizado por el Ayatollah Jomeini en 1980.

En relación a la Umma o comunidad islámica, esta es el sustrato común que une a todos los musulmanes, sea cual sea su país de origen.

Podríamos decir que han hecho una conciliación entre una identidad islámica que atiende a mandatos extraterritoriales (aunque no siempre, como puede ser el caso de su otro líder espiritual o “Al-Musrhid al Ruhi”, Sayyed Fadlalah<sup>35</sup> en Beirut) unida a un concepto de identidad política nacional libanesa. Hezbollah es una manifestación de aquellos que ven el partido como el nuevo fenómeno del chiismo y los valores islámicos.

Aunque el partido exponga la intención de lo que acabamos de analizar, los acontecimientos políticos que esta viviendo el Líbano, y que comentaremos en el siguiente apartado, demuestran no solo su débil fidelidad hacia el Estado libanés, si no la fuerza de sus relaciones, cada vez más patentes, con Estados no libaneses, como Siria o Irán.

En lo que a los sunnitas se refiere, las pautas de comportamiento religioso y político han sufrido ciertas variaciones. En relación al sistema confesional, el sistema feudal pervive, siendo la minoría sunnita representada por sus líderes. Desde los años 90 se han incluido nuevas familias dentro de este sistema de clanes, como puede ser la familia Hariri.

La tendencia sunnita siempre ha sido históricamente pan-arabista, y nacionalista en lo que al Líbano atañe. Es una de las razones por las que apoyaron a Hezbollah como movimiento de resistencia islámica en el sur hasta la retirada del ejército israelí en el año 2000, e incluso contra el Estado de Israel durante la feroz agresión (aunque no todos los sunnitas) infligida al Líbano el pasado verano.

Cierto es que el sunnismo no ha podido escapar del contexto político y social en el que el islamismo se hace eco a nivel mundial. De esta manera el Líbano contiene en sus fronteras la mayor variedad de grupos islámicos e islamistas del mundo, y la mayoría de base sunnita. Esto se ha reflejado en la variedad de grupos político-religiosos que en algún momento han tenido representación política, o que aunque en la actualidad no tengan, luchan por conseguir asientos en el Parlamento. Citando algún ejemplo encontramos al Partido de Jamea Al Islamia, Partido del Jami'at al-Mashari' al-Khayriya al-Islamiya (conocidos como Al Ahbash) etc.

Este fenómeno es muy reciente, pues no debemos olvidar que en el Líbano los conflictos eran tradicionalmente entre diferentes confesiones, cristianos, drusos y musulmanes, por ello consideramos que el fenómeno islamista es reciente en el tiempo, desde los años 80. A consecuencia de ello han surgido partidos como los mencionados.

A nivel político la mayoría de los sunnitas se encuentran representados a través de las Fuerzas del 14 de Marzo, coalición de partidos de distintas tendencias confesionales (el partido druso de Jumlat, Las Fuerzas Libanesas de Djaja, Qornet Shehwan etc.) que surgió a

<sup>34</sup> Saad-ghorayeb, Amal, (2002): *Hezbollah politics and Religion*, London, Pluto Press, p. 45

<sup>35</sup> Entrevista personal realizada a Sayyed Fadlalah en Haret Hreik, Beirut el 4 de abril de 2006.



consecuencia de la denominada *Primavera de Beirut*, como movimiento en oposición a la presencia siria durante 29 años. Y cuyo detonante había sido el asesinato del exprimer ministro Rafic Hariri.

Hay que especificar que dicha coalición aunque representa a diversas comunidades confesionales, no representa, en el caso sunnita, ningún partido islamista sunnita. No podemos decir lo mismo de Hezbollah. O por citar otro ejemplo como Hamás en Palestina o los Hermanos Musulmanes en Egipto. Partidos estos últimos que han conseguido éxitos electorales a nivel nacional y local. Otro fenómeno reciente a consecuencia del islamismo del que las Fuerzas del 14 de Marzo no son partícipes; aunque en el pasado algunos partidos islamistas sunnitas tuviesen representación parlamentaria.

La comunidad sunnita después de los Acuerdos de Taif consiguió ventajas como ciertas concesiones hacia la figura del primer Ministro, hoy día Fouad Siniuara (sunnita y miembro de las Fuerzas del 14 de Marzo), podríamos añadir que esto pudo ser debido a la influencia de Arabia Saudí en el país representada por aquel entonces en la figura de Rafic Hariri, además de la influencia norteamericana.

El *Confesionalismo* libanés sobrevive, entre una comunidad cristiana que cada vez se ve así misma más reducida, la comunidad shiita, que cada vez detenta más poder político y cuya población cada día crece más, y la comunidad sunnita que encabeza el gobierno de coalición y que sigue manteniendo un crecimiento poblacional a la par que el de los shiitas. Algunas estadísticas indican que el número de la población shiita superara al sunnita en un futuro.

¿Qué viabilidad a nivel político, ideológico y religioso puede tener el *Confesionalismo* libanés? Es una pregunta difícil de contestar, sobretodo teniendo en cuenta que cada comunidad cada vez se aleja más de la otra. El maronismo político sigue sin hacerse a la idea de que la comunidad cristiana carezca del poder que tenía antes de la guerra del 75, además de encontrarse más diversificada que nunca. La Comunidad chiita se apoya en dos partidos políticos, esencialmente en uno de ellos, Hezbollah, cuya identidad nacional se debate entre la encubierta o real inclinación hacia una nacionalidad libanesa árabe-chiita, o un *hilal* (media luna) chiita que se extendería desde Iraq e Irán al Líbano, siguiendo los designios de la ideología religiosa iraní del *Wylayat Al Faquih*.

Mientras tanto los sunnitas, divididos por la situación política del país entre los que apoyan tanto al gobierno, como a la oposición, se encuentran a merced ya sea de las disposiciones de la comunidad internacional, o de los logros que la oposición pueda alcanzar, y cuyo escenario más esperado son las próximas elecciones presidenciales el mes septiembre.

El impasse político continúa envenenando y estigmatizando la sociedad libanesa, donde el equilibrio comunitario cada vez tiende más a los extremos. El Líbano revive constantemente un sistema de restauración político-religiosa que se retroalimenta sin vistas a un cambio confesional e institucional. Dicho cambio, si ocurriera, haría que las diversas comunidades no se enfrentaran, y estuvieran a favor de un Estado que amparara a todos los libaneses, preconizando una única identidad, la libanesa, por encima de cualquier otra.

Del mismo modo la *libanización* que caracteriza el país, podría evolucionar hacia un modelo de Estado donde la compatibilidad entre la identidad nacional y el de las diversas comunidades religiosas, supondría el alejamiento del cerrado círculo del sistema feudal confesional, para ensalzar la identidad libanesa como ultima consecución de la voluntad general. Dicha identificación podría corroborar un sustrato cultural común, que haría que la



creencia de la existencia de comunidades étnicas sea parte de la demagogia de la clase política.

Citando de nuevo a Corm, este comenta que “la identidad comunitaria es ante todo una ideología política fascistizante y totalitaria; no se corresponde en la sociedad con ninguna fractura étnica real que pueda legitimar el comportamiento de los aparatos comunitarios, aparte del hecho de que representan temibles estructuras de poder y son por ello productores de ideologías totalizadoras que sirven de soporte a la supervivencia de las identidades comunitarias, a pesar de la modernización de la sociedad”<sup>36</sup>

#### **4. La repercusión internacional de un modelo complejo basado en minorías religiosas.**

La distancia política e ideológica entre las diversas comunidades religiosas que configuran el Líbano, ha sido no solo producto de la evolución de la política interna del país, sino también de la influencia de diversas potencias extranjeras.

La repercusión internacional ha jugado un rol esencial en el enfrentamiento entre comunidades, así como la división en el seno de las mismas, esta ha propiciado la adhesión de estas a diversas potencias extranjeras. Es decir una simbiosis dentro de un círculo cerrado.

Desde la *Mutassarifya*, hasta la experiencia histórica más condicionante que fue el periodo colonial; el Líbano se ha constituido como un estado que juega un papel de *Open arena*, donde los poderes regionales e internacionales, se enfrentan en suelo libanés.

Como exponente basta con remitirnos al acuerdo Sykes-Picot de 1916, dentro de cuyo contexto de influencias políticas se institucionalizaba el *Confesionalismo* religioso, mientras las comunidades cristianas y musulmanes se enfrentaban dentro del entramado de un sistema de lealtades tradicionales en conflicto. Así en 1926 la Constitución libanesa nace bajo apadrinamiento francés proclamando la República Libanesa como un Estado –Nación separado de Siria<sup>37</sup>. Más tarde el Pacto Nacional del 43, apadrinado también por fuerzas externas, reforzaba tácitamente, a través de una troika, la adjudicación de los puestos clave del Estado libanés.

Desde la primera guerra civil libanesa en 1958 entre los partidarios al Pacto de Bagdad, y los Panarabistas. Hasta la Guerra de los seis días en 1967 que provocó una afluencia masiva de refugiados palestinos en territorio libanés, lo que creó muchas tensiones, entre otras cosas porque los acuerdos de El Cairo de 1969 les autorizaban para portar armas en el sur del Líbano (lo que supuso el recelo de comunidades como la maronita). El hecho de que el Líbano se configurara a través de comunidades religiosas, ha facilitado la intromisión de poderes externos a través de las mismas, y todo ello debido a que las comunidades religiosas se identificaban con un poder u otro.

Del mismo modo, la guerra de 1975 jugó un papel esencial en la influencia del rol externo, Siria entro en el país como fuerza unificadora tras una decisión de consenso tomada

<sup>36</sup> Corm, *op. cit.*, p.73

<sup>37</sup>Thomas de Antonio, Clara María, (1989): *Francia y el conflicto del Líbano*, Facultad de filología, Universidad de Sevilla; y Gordon, David C.(1983): *The Republic of Lebanon: nation in jeopardy*, Boulder, Colorado, Westview press.



por la Liga Árabe, en un primer momento apoyó a la falange libanesa, aunque luego acabaron enfrentándose en 1978. Así mismo Siria controlaba a la milicia shiita de Amal; Irán por su parte intervenía con su control sobre Hezbollah; las fuerzas libanesas cristianas estaban bajo fuerte influencia de Israel; Irak había apoyado al general Aoun con armas durante la Guerra de liberación en 1989; y los EEUU habían apoyado a Siria en 1976, en 1982 y en los acuerdos de Taif; a su vez la OLP se oponía al ejército sirio. Las propias tensiones y contradicciones internas, junto con la acción devastadora de la injerencia exterior han impedido el desarrollo de un sistema democrático real en el país del cedro.

En 1983, a consecuencia de un atentado que se saldó con más de doscientos cuarenta *marines* estadounidenses muertos, los EEUU se retiraron de una fuerza multinacional de paz, que había tendido siempre a apoyar a la falange maronita.

Taif, que también fue propiciado por la influencia Saudí y norteamericana, trajo consigo el establecimiento de lo que es conocido como la segunda República, con la “Pax siriana”<sup>38</sup>. Dichos acuerdos cubrían principalmente los aspectos siguientes: el final de la guerra en el Líbano, la reforma política, el establecimiento de relaciones especiales entre el Líbano y Siria, el desarme en territorio libanés de las distintas milicias y un marco político que favoreciese la progresiva retirada de las tropas sirias del Líbano. En realidad lo que institucionalizó Taif fue la influencia directa del régimen sirio en el país, formalizando además por escrito lo que no se había plasmado en el Pacto Nacional de 1943, el sectarismo o *Confesionalismo* religioso en el sistema parlamentario libanés, como ya comentamos con anterioridad.

En 2004, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU) aprobó la Resolución 1559<sup>39</sup>. Dicha resolución llamaba principalmente a la retirada de las tropas sirias del Estado Libanés, el desarme de las milicias libanesas y no libanesas y al despliegue del ejército libanés a lo largo del país.

El ex primer ministro Rafic Hariri fue asesinado el 14 de febrero de 2005, lo que ocasionó masivas manifestaciones anti sirias y anti gubernamentales. Dos meses más tarde las tropas sirias se retiraban del país después de 29 años, con lo que se procedió a elecciones parlamentarias.

Desde la “Revolución del Cedro”, que supuso un momento sin precedentes en la historia libanesa, trágicos eventos se han dado lugar en el país, varios atentados han costado la vida de políticos y periodistas. Lo que se suponía que daría paso a una democracia en el Líbano esta muy lejos de ser una realidad.

El país está pasando por una etapa muy inestable desde el asesinato de Hariri, los diversos partidos han intentando buscar soluciones sin tener que depender de estados ajenos. Prueba de ello fue el diálogo nacional que comenzara en la primavera de 2006, tratando cuestiones esenciales como las de un informe llevado a cabo para Naciones Unidas, en relación al asesinato del ex primer Ministro Rafic Hariri, lo que se logró con el consenso de todos los partidos políticos libaneses; para la consecución de un Tribunal Internacional.

<sup>38</sup> Harris, William, (1997): *Faces of Lebanon*, Marcus Winer Publishers, Beirut, p. 325.

<sup>39</sup> Resolución 1559 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en [http://www.un.org/Docs/sc/unsc\\_resolutions04.html](http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions04.html)



Así el país seguía un ritmo más o menos estable con la lucha por la negociación de las granjas de Shebaa<sup>40</sup>, la normalización de relaciones diplomáticas formales y normalizadas, además de la demarcación de fronteras con Siria a través de la Resolución del Consejo de Naciones Unidas 1680<sup>41</sup>, el establecimiento de una nueva ley electoral, la lucha por la independencia del poder judicial de la influencia de ciertas comunidades religiosas etc...

Aunque las diversas comunidades se orientaban a título personal hacia ciertos poderes externos, el país luchaba dentro del gobierno por causas comunes. Tanto Amal, como Hezbollah que tienen representación parlamentaria, como las Fuerzas del 14 de Marzo y otros partidos intentaban mantener la estabilidad.

La ofensiva israelí a lo largo de 34 días el pasado verano, produjo un cambio radical en la escena política del país a todos los niveles. Hezbollah de manera unilateral secuestró a dos soldados israelíes, desencadenando una agresión desproporcionada por parte del ejército israelí.

Mencionamos explícitamente la palabra incursión u ofensiva, teniendo en cuenta que la contienda no se desarrollo entre dos estados, ni entre dos ejércitos. Así pues no podríamos decir que lo ocurrido en el Líbano el pasado verano fuese un “guerra” como establece el Derecho Internacional, más bien podríamos señalar que lo sucedido fue una lucha de un Estado contra grupos de insurrección<sup>42</sup>.

El rol de Hezbollah se volvía a desdibujar, pues su función es la de un Estado dentro del Estado, llamado a desarmarse desde los acuerdos de Taif (exponía la intención del desarme de todas las milicias) a la resolución 1559, así como en la RCSNU que puso fin a la contienda, 1701<sup>43</sup>. Su particularidad reside en primer lugar en que es un grupo islamista shiita que se apoya directamente en Irán y Siria, cuya representación parlamentaria le reviste de una legitimidad importante en el país, además de sus actividades sociales, que responden a las necesidades y demandas de la mayor parte de la población shiita, incluyendo seguridad, servicios sociales, apoyo económico y representación política.

Hezbollah, considerado por Estados Unidos y otros países como un grupo terrorista (la UE no lo considera como tal), tiene una posición ambigua dentro del Estado libanés. Su rol como *Muqama Al Islamia* (Resistencia Islámica) proviene de los años 80, cuando se fundó el partido, por ser más explícitos, desde el año 1982. Su posición se mantuvo como tal hasta la retirada israelí de la franja sur del Líbano en el año 2000. El gobierno libanés nunca consideró a Hezbollah una milicia, quizá como forma de reconocimiento al rol desempeñado por estos, como fuerza de resistencia en el país contra el Estado vecino. Así que puede ser que ya que las milicias eran llamadas a desarmarse, y que Hezbollah no era considerada como tal, esto propiciara el mantenimiento de las armas. Así podemos catalogar a Hezbollah como partido

---

<sup>40</sup> Shebaa, territorio en disputa que Israel incautó de Siria junto con los Altos del Golán en 1967, y que son reclamadas por el Líbano como territorio libanés, con la aprobación del gobierno de Siria en base a la resolución de Naciones Unidas 425. La Organización de Naciones Unidas considera las granjas de Shebaa territorio sirio como también lo hace Israel, para quien dicho territorio pertenece a la resolución 242 de Naciones Unidas, por lo tanto arguyen que dicho territorio es sirio y que no tienen que restituirlo al Líbano

<sup>41</sup> Resolución 1680 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en: <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2006/mediooriente/sres1680.pdf#search=%22resolucion%201680%20onu%22>

<sup>42</sup> Lera, María José, “¿Abuso del derecho?”, *Rebelión*, (1 de agosto de 2006), en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=35471>

<sup>43</sup> Resolución 1701 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en: <http://www.un.org/spanish/docs/sc06/scrl06.htm>



político desde que obtuviera representación parlamentaria en el 2005, con un brazo armado, que sería la Resistencia Libanesa en el sur del país. Unido a esto no debemos olvidar el gran componente ideológico que detentan, lo que les atribuye cualidades no nacionalistas.

Haciendo mención a la feroz agresión del pasado verano, y dejando de lado los devastadores perjuicios en lo que a civiles, destrozó de más de quince mil hogares y más de mil trescientos muertos, e infraestructura civil se refiere. En el plano político, la Resolución 1701, prevista para resolver el conflicto Israel-Líbano en verano del 2006, parecía una salida que proveía una oportunidad histórica para la revitalización de un acercamiento árabe-israelí en territorio libanés.

Se apelaba a la aplicación del derecho como criterio básico para la resolución del conflicto. La resolución, también contemplaba la mayor parte de los temas escabrosos del país como el intercambio de prisioneros, las Granjas de Shebaa, la línea de demarcación fronteriza, la autoridad del gobierno libanés en el sur del país, el despliegue de una fuerza internacional de paz junto con el ejército libanés, la completa y rápida retirada del ejército israelí de territorio libanés, y el desarme de Hezbollah (y su progresiva inserción dentro del ejército libanés) y otros grupos armados, entre otras cosas.

El resultado de dicha resolución ha sido el siguiente, en primer lugar, no se inculpó directamente al Estado de Israel de la agresión ilegal ocasionada en el Líbano, sino que una fuerza internacional es la fuerza legítima para defender el país aunque sea con el ejército libanés, lo cual debilita la capacidad del gobierno. A esto, añadimos que no se ha producido ninguna concesión ni militar ni territorial por parte de Israel, ni intercambio de prisioneros, por el contrario, se ha aislado a Hezbollah (inducido al desarme), lo cual facilita la maniobrabilidad del Estado vecino, que continúa con sus incursiones aéreas ilegales sobre territorio libanés.

Las fuerzas internacionales implantadas a raíz de la Resolución 1701, UNIFIL (United Nations Interim Forces in Lebanon), no han parado ni las violaciones del espacio aéreo, ni las violaciones terrestres en el sur, ni en otras áreas del Estado Libanés por parte de Israel. De lo que se deduce que más bien estas fuerzas han venido a defender a Israel y no al Líbano.<sup>44</sup>

A su vez, la resolución también parecía diseñada indirectamente para la contención de Irán como potencia regional, ya que junto con Siria apoyan directamente a Hezbollah. La Resolución era fuertemente apoyada por Estados Unidos, que estaba interesado en desviar la atención pública sobre el desastre que supone la devolución de la “democracia” al Estado Iraquí, además del consabido enfrentamiento indirecto con Irán.

Otra vez cada comunidad religiosa sigue aliándose con el benefactor más adecuado.

El final de la ofensiva israelí creó a un Hezbollah más politizado, que exigía nuevas demandas al gobierno, gracias a la victoria propinada al estado hebreo, que denominó *Nassr min Allah* (la victoria divina). Hezbollah dejaba de lado la estrecha colaboración entre Nabih Berreh (presidente del Parlamento), y el Primer Ministro, Fouad Sinioura durante la ofensiva militar israelí, y las declaraciones emitidas por Hassan Nassaralah, secretario general del Partido, que afirmaba en una entrevista concedida a la emisora de televisión del mismo

---

<sup>44</sup> International Crisis Group, *Israel/Hezbollah/ Lebanon: Avoiding Renewed Conflict*, Middle East Report. 1 de Noviembre de 2006



partido, Al Manar, que “no serían un obstáculo a ninguna decisión tomada por parte del Gobierno libanés”<sup>45</sup>. Para exigir un cambio en la composición del gobierno.

Haciendo alarde de su poder se encargó además a título personal, de la ayuda económica a los afectados para la reconstrucción de sus hogares. Apoyado en dichas acciones por Irán, lo cual se reflejó en las fatuas emitidas por el gran Ayatollah Ali Sistani<sup>46</sup>.

Este tipo de acciones unilaterales volvían a mermar la imagen del gobierno.

Hezbollah propone desde que finalizara la guerra, un gobierno de unidad nacional, lo que supondría la extensión del gabinete actual para la inclusión de más ministros de la oposición, donde tendrían la opción de ser una minoría de bloqueo. Para lograr dicho objetivo es apoyado por otras facciones, no necesariamente procedentes de la comunidad shiita, como pueden ser partidos cristianos como el Movimiento de Liberación Nacional, dirigido por Michel Aoun, o por partidos sunnitas como la escisión de Yamea Islamia dirigida por Fathi Yaken<sup>47</sup> y el Partido del Tawid dirigido por Hashem Menara<sup>48</sup>; así mismo, también es apoyado por diversos partidos islamistas, exceptuando movimientos salafistas, como puede ser el caso de Hamas<sup>49</sup>.

El gobierno a su vez, sigue en su lucha sin cuartel por la celebración del Tribunal Internacional encargado de esclarecer el asesinato del ex primer Ministro Rafic Hariri, entre un turbulento ambiente político y social que se ha reflejado en diversas manifestaciones en el centro de Beirut, desde septiembre hasta febrero de este año. El tema central entre gobierno-oposición sigue siendo el la celebración del Tribunal, aunque la oposición no se enfrente a la investigación, acusan al gobierno de politizarlo (como ya ha expresado en diversas ocasiones Naim Qassem (vice secretario general de Hezbollah), y todo ello porque Siria se opone, ya que es el principal inculpado.

La oposición acusa al gobierno de no realizar una buena gestión económica del dinero del Estado, y que además no es representativo de toda la población libanesa. Del mismo modo, Nasrallah afirmaba el pasado catorce de noviembre ante un público de más de siete mil personas, que el actual gobierno es desleal, ya que este sabía sobre la agresión israelí de antemano, y pidió a los israelíes que prolongaran su agresión. “Este gobierno no se quedará en el poder. Nosotros formaremos un nuevo gobierno”<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> “Lebanon ceasefire comes into effect”, *Financial Times*, 13 de agosto de 2006 en <http://www.ft.com/cms/s/4d09e6b4-2b01-11db-b77c-0000779e2340.html>

<sup>46</sup> Sistani, Ali: “Fatwa condenando el ataque Israelí en el Líbano” 16 de Julio 2006 en <http://www.juancole.com/2006/07/grand-ayatollah-sistani-condemns.html>

<sup>47</sup> Entrevista personal realizada a Fathi Yaken, uno de los miembros fundadores de Yamea Al Islamía en el Líbano (organización libanesa cuyo padre ideológico son los Hermanos Musulmanes egipcios) en los años 50. Beirut, 5 de octubre de 2006. Afirma su rotundo apoyo a Hezbollah en sus demandas contra el gobierno, y en su rol como Resistencia en el sur del país frente a Israel, además de su continuidad como grupo armado.

<sup>48</sup> Entrevista personal realizada a Hashem Menara, líder del Partido Hezb Al Tahrir, en Trípoli el día 1 de abril de 2007. Afirma su apoyo a Hezbollah en sus demandas contra el gobierno, y en su rol como Resistencia en el sur del país frente a Israel, además de su continuidad como grupo armado

<sup>49</sup> Entrevista personal realizada a Ali Barake encargado de las Relaciones Políticas de Hamás (Movimiento de Resistencia Islámico) en el Líbano. Beirut, 15 de octubre de 2006. Afirma su rotundo apoyo a Hezbollah en sus demandas contra el gobierno, y en su rol como Resistencia en el sur del país frente a Israel, además de su continuidad como grupo armado

<sup>50</sup> “Nasrallah: Aidukum bi hukuma nasita kariban” (Nasrallah: os prometo un gobierno limpio pronto) *Al Akhbar*, Editorial del 14 de noviembre de 2006 en <http://www.al-akhbar.com/ar/node/11855>



Asimismo, la oposición afirma que el gobierno es ilegítimo, desde que cinco ministros shiitas presentaran sus dimisiones en noviembre (más tarde dimitiría otro más), como también aducen la ilegalidad del mismo. Para mostrar su descontento, multitud de personas pertenecientes a la oposición se han apostado en tiendas de campaña en el centro de la capital, desde el día 1 de diciembre, reclamando que se hagan efectivas sus demandas. De la misma manera han declarado poner en práctica, en las próximas semanas, lo que han definido como “desobediencia civil”.

El gobierno es acusado así mismo de plegarse ante la influencia de potencias extranjeras, como pueden ser los Estados Unidos.

El Presidente de la República libanesa, Emile Lahoud, cuya presidencia fue extendida por medio de excepcionalidad constitucional, por imposición del gobierno sirio, apoya a la oposición, y es muy crítico en uno de los temas centrales en disputa, el Tribunal Internacional encargado de esclarecer el asesinato del ex primer Ministro Rafic Hariri. El texto relativo al Tribunal, fue presentado por el gobierno libanés a las Naciones Unidas en ausencia de los seis ministros que habían presentado su dimisión.

Nabih Berri, portavoz-presidente en el parlamento, es parte integrante de las fuerzas de la oposición. Ha rechazado la aprobación del Tribunal que requiere una sesión extraordinaria en el Parlamento. La oposición no ratifica el texto en el Parlamento, acusando al gobierno de utilizar dicho tribunal con motivos políticos, como ya comentamos con anterioridad. Además de acusar al gobierno de ilegítimo desde que los ministros shiitas dimitieran el pasado mes de noviembre.

Del mismo modo, el presidente de la República se presenta indignado ante una decisión para la cual no ha sido convocado, ya que aludiendo al artículo 52 de la Constitución libanesa, solo el es la persona legítima para negociar acuerdos internacionales en coordinación con el primer ministro.

El gobierno liderado por el Primer Ministro Fouad Sinioura, perteneciente al Partido de las Fuerzas del 14 de Marzo, por su parte, rebate que el gobierno no es ilegítimo, ya que los Acuerdos de Taif especifican que una de las causas de la caída del gobierno, puede producirse cuando un tercio de sus miembros presentan su dimisión<sup>51</sup>, y si estas son aceptadas por el Primer Ministro. Y este caso, no se ha producido. Se podría decir que es más bien un problema más político que judicial y legal.

El gobierno actual argumenta que la oposición es respaldada tanto por países como Siria e Irán, y que contrariamente a la queja presentada por el Presidente de la República y auspiciados bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad puede imponer (en cierta manera) la celebración del Tribunal Internacional, lo que ha sido criticado por Qassem como una sumisión hacia un “foreign tutelage”<sup>52</sup>. Como colofón, añaden que no representan un gobierno ilegal, mientras sean apoyados por una amplia mayoría de la población.

<sup>51</sup> Acuerdos de Taif, 22 de octubre de 1989 en <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/region-liban-taef-en>

<sup>52</sup> Editorial, “Berri: “the solution lies in Riyadh” Repercussions of a memo to the UN”. MONDAY MORNING the weekly news magazine. Issue number 1789, 9 de abril de 2007, en <http://www.mmorning.com/listHeadlines.asp?issue=1789>



Desde que terminara el enfrentamiento del pasado verano, los temas más intrincados se han focalizado en hacer efectivo el Tribunal Internacional, la constitución de un gobierno de unidad nacional, el desarme de Hezbollah y la implementación efectiva de la Resolución del CSNU 1701.

Entre tanto, la tensión política, social, económica y religiosa en el país ha sido notable. El veintiuno de noviembre el Ministro de Industria, Pierre Gemayel (quinta víctima anti-siria asesinada), era asesinado a plena luz del día en el norte de la capital. Gemayel miembro de la Fuerzas del 14 de Marzo, y uno de los principales líderes del Partido de la Falange Cristiana, era un gran activista de la coalición gubernamental anti-siria. Con la muerte de Gemayel, el gabinete gubernamental perdía un total de 7 ministros, y si se alcanza la renuncia de nueve, imposibilitaría a los veinticuatro miembros del gabinete para poder reunirse en quórum.

El país continúa en un impasse impredecible, los enfrentamientos en la calle entre partidarios de las fuerzas del 14 de Marzo, y fuerzas de la oposición, hace unos meses, hicieron visible la posibilidad, puede que cada vez más clara, de que el conflicto se desarrolle en la calle. Como si la política institucional hubiese sido reemplazada la política de la calle. Como afirma el último informe de International Crisis Group en el Líbano, “*Street politics have replaced institutional politics*”, “*This conflict is not about coup plotters against democrats or a popular uprising against an illegitimate state. It is one street against the other, one Lebanon against another. Neither side can afford to lose, and neither can govern alone*”<sup>53</sup>.

Todos estos sucesos enmarcados en un *Confesionalismo* cada vez más intensificado, y con una fuerte influencia externa. Las potencias tanto regionales como internacionales, disputan sus entramados de poder particulares. Como ejemplo cabe citar las palabras de Ali Khamenei “El Líbano es la tierra de confrontación con América e Israel”<sup>54</sup>.

Como conclusión hacemos alusión al hecho de que tanto el gobierno como la oposición, como instituciones políticas, en un primer plano, son apoyados por potencias extranjeras. El gobierno es apoyado por la Comunidad Internacional en general, especialmente por Estados Unidos, y la Unión Europea, lo que se ha demostrado en las sucesivas visitas tanto por parte del Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-Moon, la Canciller Alemana Ángela Merkel, o la líder demócrata norteamericana que dirige la cámara baja Nancy Pelosi; entre otros.

La reciente Conferencia de donantes, PARIS III, donde el gobierno libanés logró la enorme suma de 7.6 billones de dólares por parte de los países donantes, muestra el interés internacional por el plan de reforma económica presentado por el gabinete Sinioura, además de prestar su apoyo en el plano político. A través de dicha conferencia, países como Estados Unidos han pasado de donar 35 millones de dólares, antes de la Revolución del Cedro, a 700 millones después de PARIS III.

Por su parte la oposición es apoyada por Irán y Siria, en el plano tanto económico como logístico, a través de armamento.

---

<sup>53</sup> International Crisis Group, “Lebanon at a Tripwire”, *Middle East Briefing* 20, Beirut/Brussels, (21 December 2006)

<sup>54</sup> “Transposing problems to the street will weaken the state and benefit the mini-states”, *Monday Morning, the weekly news magazine*, 1770, 27 de noviembre de 2006, en: <http://www.mmorning.com/listHeadlines.asp?issue=1770>



En un segundo plano, y quizá más preocupante, es lo que ha pasado a denominarse *iraquización*, como sustitución al término *libanización*. Desde que los enfrentamientos más violentos se sucedan entre la comunidad shiita y sunnita. Ambas por supuesto apoyadas por poderes regionales e internacionales. El islamismo sunni se mueve en diversos niveles de análisis, el ideológico, confesional y político, así como en diferentes espacios de intervención, local, nacional y regional<sup>55</sup>.

Aunque los movimientos sunnitas tanto islámicos como islamistas, se presentan como la ortodoxia del Islam, frente al Islán shii, esto hace que en el plano regional e internacional, muchos de ellos apoyen la causa panislámica de la *Umma*, representada a través de grupos como Al Qaeda y su lucha centrada en movimientos de liberación nacional (Iraq, Chechenia y Afganistán esencialmente). Y que en el plano nacional-confesional, cada agrupación sunnita favorezca bien a la oposición, bien al gobierno. Como claro ejemplo está el apoyo de muchos grupos sunnitas a Hezbollah, sobre todo por su incesante lucha contra el Estado de Israel, y la oposición de otros que ven en el Partido de Dios, la emergencia del nuevo poder shiita en la región. No olvidemos además que las acciones unilaterales llevadas a cabo durante la incursión israelí le propiciaron muchas críticas por parte de los gobiernos de Arabia Saudí y Egipto y Jordania.

Así la cuestión ideológica vuelve a jugar un papel esencial, pues la mayor parte de los gobiernos shiitas, como Irán y Siria (shiita-alauita), apoyan a la oposición dirigida en primer plano por Hezbollah. Mientras los gobiernos sunnitas apoyan al gobierno, aunque muchos de ellos no están de acuerdo con la intervención extranjera ni con los objetivos de este, pero prefieren defender su status como comunidad sunnita.

### **Conclusión: una incertidumbre constante.**

El *numerus clausus* para los puestos centrales de la administración continúa estancando el modelo confesional. La falta de un Estado imbricador coadyuva a azuzar las disensiones comunitarias. En fin, las pautas de comportamiento de la sociedad libanesa son anacrónicas dentro de un sistema donde prevalecen las oligarquías. Estas características nos llevan a preguntarnos ¿es ineluctable el *Confesionalismo* político y religioso libanés?

Creemos que después del análisis expuesto, las posibles soluciones para la eliminación del *Confesionalismo* como paso previo para una democracia real, es una quimera.

El Estado como elemento central, caracterizado por una cosmovisión taefi adscrita al marco general del conflicto de minorías, solo podría quebrarse si aquel desempeñare una labor unificadora e integradora.

Mientras tanto, la realidad se impone. En el plano político, nuevas iniciativas se están llevando a cabo, como la nueva tendencia ofrecida por varios estados árabes para solucionar la crisis libanesa, con la convivencia de los líderes locales, lo que en un primer momento parecía una salida positiva.

Esta nueva ola de mediadores, comenzó cuando el secretario general de la Liga Árabe, Amr Musa, propuso una fórmula de gobierno conjunto entre el gobierno libanés y la

---

<sup>55</sup> Rougier, Bernard: "El islamismo suní del Líbano frente a Hezbollah", *le monde diplomatique edición española*, año X, n 135 (enero 2007), p. 12.



oposición. A esta iniciativa se unió más tarde la iniciativa saudí que no solo promovió el “Acuerdo de la Meca” entre Meshaal, líder de Hamas, y Mahomoud Abbas, líder de Fatah, para un gobierno de unidad nacional palestina, si no que además entabló conversaciones con Irán para colaborar en el problema libanés. Otros países también han intentado jugar el rol como mediador, este es el caso de Suiza.

En realidad, estas medidas tienen varias lecturas:

En primer lugar, se podría decir que la buena voluntad saudí utiliza el conflicto palestino israelí en una doble vertiente, la primera, evitar la ascendiente carrera iraní como potencia regional, y la segunda es frenar el poder iraní como cabeza visible de la emergente fuerza chiita en la región. Es decir, más o menos lo que están haciendo otras potencias internacionales en la zona.

Dentro de esta nueva moda de los benefactores extranjeros para la “resolución de conflictos”, otra vez el Líbano se presenta como *Open arena* donde los conflictos se reflejan a nivel nacional e internacional: Siria e Irán contra Israel, Estados Unidos contra Siria y el régimen de Tehran y gobiernos sunnitas prooccidentales dirigidos por Arabia Saudí contra la ascendencia chiita y de Irán. A lo que hay que añadir el papel de la Unión Europea como otro nuevo actor en potencia, de este modo Javier Solana viajó hace unos meses a Damasco, para entablar negociaciones con Bashar Al Assad.

En realidad muchos se preguntan porque no hay una fuerza de consenso, o simplemente, porque no se implementan las opciones para salir de la crisis planteada por el líder de la Liga Árabe. Pero ¿fuerza o más bien figura de consenso, que significa?, ¿significa que la oposición quiere tener más participación en el gobierno? O ¿significa que se quiere continuar o aumentar las demandas de fuerzas interregionales en el gobierno Libanés?

¿No será más bien que el ejercicio de buena voluntad norteamericano, quiere granjearse la confianza del gobierno libanés para aislar más a Hezbollah, ayudar a Israel a maniobrar como quiera en la zona, y a controlar el auge del nuevo despertar shiita, que ya se les ha ido de las manos en Iraq?

Las líneas son Iran-Siria-Hezbollah, Gobierno libanés-Arabia Saudí-gobiernos prooccidentales. Y a consecuencia de la ingerencia externa, se legitima todavía más a las potencias extranjeras, que convierten al Líbano en un puzzle donde cada uno pone sus piezas, cuando y como quiere.

El gobierno ha rechazado la demanda de la oposición, que insiste en la fórmula 19-11 (ministros) en el gabinete, lo que les concedería poder de veto en un gabinete de unidad nacional. Y a su vez, la oposición se opone a la fórmula gubernamental de 19-10-1 (este último como ministro neutro). Sinioura, se remite constantemente al acuerdo logrado en las declaraciones construidas sobre el consenso surgido al finalizar la ofensiva israelí el pasado verano, específicamente al plan de los “siete puntos” adoptado por el gobierno. Añadiendo que esto ayudaría a poner en marcha las negociaciones entabladas durante el diálogo nacional que comenzó en marzo de 2006 y se detuvo durante la contienda.

Mientras tanto, la oposición sigue con sus demandas, sobretodo con vistas a que surja el cambio que desean antes de las elecciones presidenciales en el mes de septiembre, lo que les preocupa teniendo en cuenta que el actual presidente de la República es miembro de facto de la oposición.



Hezbollah juega un papel esencial, se escuda en el hecho de que la oposición está formada por partidos cristianos o sunnitas como los de Aoun, Franjieh, Talal Aíslan, Fathi Yaken, Omar Karami, para que no parezca un conflicto ideológico. Como afirmaba hace unos días Rafsanjani<sup>56</sup>, “la alianza entre el General Michel Aoun con Hezbollah, es un indicador claro de que la resistencia de los libaneses no está restringida a los musulmanes, es una resistencia adoptada por los oprimidos en contra de los opresores”<sup>57</sup>

No cumple además los objetivos mas importantes de los acuerdos de Taif, ni de las RCSNU 1559 y 1701 en lo relacionado al desarme y la integración dentro del ejército libanés, además son la fuerza más armada del país, lo cual esta produciendo recelos por parte del resto de las comunidades que están intentando armarse.

Cabe hacerse muchas preguntas al respecto, entre ellas ¿por qué sigue armado Hezbollah?, ¿para liberar las granjas de Shebaa? ¿Para responder a un posible ataque americano contra las instalaciones nucleares iraníes? ¿Para ayudar a Siria en la restitución de los Altos del Golan?. La cuestión es que Hezbollah actúa en la zona con apoyo tácito de Siria e Irán; su apoyo al gobierno de Siria es declarado, como bien se pudo observar en las manifestaciones del ocho de marzo de 2005, o el hecho de no apoyar la resolución 1680 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. E incluso también en el apoyo declarado a Siria en lo relacionado a la cuestión del Tribunal Internacional.

Además no solo no se inserta dentro del gobierno sino que su relación con las fuerzas de UNIFIL, es dudosa ya que ¿Hasta que punto le conviene a Hezbollah el despliegue de UNIFIL? En realidad no le conviene en ningún sentido, en primer lugar porque asume el papel que el *Muqawama* (la resistencia) había adoptado, y continúa asumiendo, según Hezbollah, en el país. Y tampoco le conviene porque no quiere ni incorporarse dentro del ejército libanés, lo cual significaría perder su estatus privilegiado, ni desarmarse. Lo cual nos hace dudar que favorezcan la posición de UNIFIL dentro del país.

Además, una de sus alegaciones en contra del gobierno actual es la intromisión de potencias extranjeras, bien, intromisión extranjera en lo que ayuda económica se refiere, PARIS III, algo positivo, ¿acaso tanto Hezbollah como AOUN o cualquier otro grupo de la oposición están ofreciendo algún plan económico alternativo que pueda sufragar las deudas del país, o el destrozo de las infraestructuras ocasionadas del pasado verano? ¿o es que Hezbollah se quiere atribuir la retribución económica realizada a cada familia que perdió sus casas durante el conflicto? Y ¿qué pasa con el resto de las infraestructuras del país y la deuda? Si tanta preocupación tiene en asuntos económicos hay que pensar que Downtown (el centro de la ciudad) sigue con los asentamientos de las tiendas de campaña, que han costado muchas pérdidas económicas desde el pasado diciembre.

En lo que a intromisión extranjera se refiere, ¿Por qué entonces permiten que los problemas del país se estén debatiendo entre Irán y Arabia Saudi? o lo que es mas importante aun, lo que realmente interesa es que el Líbano siga en el impasse actual hasta que tengan lugar las próximas elecciones presidenciales a finales del mes de septiembre, para tener mas capacidad de maniobrabilidad, no deponer las armas y seguir acusando al gobierno de ilegítimo, además de oponerse al Tribunal Internacional. Naim Qassen (diputado secretario general de Hezbollah) afirmaba hace unas semanas que no hay que favorecer la intromisión extranjera, particularmente de EEUU, que el Tribunal Internacional debe ser sobre asuntos de

<sup>56</sup> Presidente del Consejo de Conveniencia iraní, fue presidente de Irán de 1989 a 1997.

<sup>57</sup> “Rafsanjani, Resistance Not Only Islamic After Aoun's Link with Hizbullah” *Al Nahar*, Beirut, (15 Mar 07), en <http://web.naharnet.com/default.asp>



materia criminal y no político, pero ¿acaso no es político el hecho de que ellos mismos no estén a favor de dicho tribunal porque Siria se opone?

Los papeles han cambiado, lo que se presuponía un gobierno más o menos estable, ha sufrido un cambio inexplicable; no debemos olvidar que la oposición se encontraba muy integrada dentro del gobierno antes de iniciado el conflicto del verano pasado, y que tras la ofensiva, aceptaron gratamente la RCSNU 1701.

La demagogia política de ambas partes nos hace ver la realidad, y es que el gran problema del mundo árabe es que la crisis real es la crisis del Estado, el Líbano se muestra como gran exponente de ello. En palabras del asesinado Samir Kassir, la falta de una democracia real se alía siempre con la hegemonía extranjera<sup>58</sup>.

A día de hoy la inseguridad es percibida a todos los niveles, el gobierno hace uso del poder mediático para combatir la oposición y viceversa, además de hacerlo también a través de manifestaciones, lo que ha politizado mucho a los jóvenes libaneses, connotación muy negativa. Lo que supone, en palabras de Corm, que, tal estatus produce una cultura política dominante en la que la existencia misma del país no es recibida más que en función de los intereses de las potencias extranjeras, occidentales u orientales. Esa cultura, a su vez engendra ideologías “patrióticas” opuestas, nutridas por los vínculos complejos: culturales, económicos y políticos, que mantienen las comunidades religiosas, sus instituciones y las familias políticas que surgen de ellas, con las potencias y sus embajadores en Beirut o sus políticos y sus instituciones sociales, culturales y económicas<sup>59</sup>.

Más de doce millones de libaneses viven fuera del territorio libanés, y se estima que alrededor de ochocientos mil personas<sup>60</sup> salieron del país a consecuencia de la contienda, el pasado verano. Algunos volvieron, pero la mayor parte de los ciudadanos libaneses siguen esperando que se les conceda un pasaporte de otra nacionalidad, en busca de oportunidades que no pueden encontrar en su país. El hecho de haya tantos jóvenes fuera es uno de los síntomas de la inestabilidad del país.

Además del impasse a nivel gubernamental, no se han producido avances desde la imposición de la Resolución 1701, de este modo, Israel sigue violando el espacio aéreo a través de constantes incursiones, las granjas de Shebaa siguen ocupadas. Ghajar, otro pueblo al sudeste del Líbano en la frontera con los Altos del Golán (definitivamente anexionados por Israel en el año 81), que tiene un tercio de su territorio en el Líbano, y dos tercios en la zona anexionada por Israel, está diseccionado por la línea azul de demarcación que separa el Líbano de Israel dibujada por las Naciones Unidas, en el año 2000. Fue ocupado entero por Israel durante la ofensiva que duró treinta y cuatro días entre julio y agosto del verano pasado. Todavía no ha sido desocupado por completo.

Los palestinos siguen armados dentro de los campos, así como Hezbollah fuera de ellos. A consecuencia de ello y tras los sucesos callejeros del pasado enero, el resto de comunidades se están rearmando o por lo menos intentándolo, aunque no pueden hacerlo al nivel de Hezbollah.

<sup>58</sup> Khouri, G. Rami, “Measuring the importance of being arab”, *Daily Star Newspaper*, miércoles 7 de febrero de 2007, p. 9.

<sup>59</sup> Corm, Gorges, op. cit., p. 362.

<sup>60</sup> *Daily Star Newspaper*, jueves 2 de noviembre de 2006. en <http://www.dailystar.com.lb/results2.asp?criteria=date&simplequery=11/02/2006>



La influencia externa cada vez es más fuerte, Siria no está colaborando en absoluto para que el Líbano ejerza una democracia real. Cada potencia externa juega un papel esencial a través de la minoría religiosa que apadrina. Con lo cual el Estado queda deslegitimado totalmente, y es que en realidad nunca fue pensado como entidad fuerte que aglutinara a todas las comunidades. Esto provoca una desestabilidad constante, a merced de diversas fuerzas y entramados de poder comunitarios. Y es que es Líbano no es un estado fallido, es un no Estado<sup>61</sup>.

Las bombas de racimo, que continúan en la zona sur, y que los israelíes utilizaron masivamente 72 horas antes de pactada la tregua, continúan en sus emplazamientos, si cierto es que muchas están siendo localizadas y eliminadas, todavía mueren civiles a consecuencia de ello.

Lejos de la fidelidad hacia el Estado y de acuerdo con la confesión a la que esta relacionada cada libanés, una parte de la sociedad sigue mirando hacia oriente y la otra hacia occidente. Existen libaneses occidentales, libaneses árabes y recientemente lo que podemos denominar como libaneses iraníes. Cada comunidad se inclina hacia un protector no libanés, como Francia para los maronitas, Arabia, Saudi, Egipto, para la comunidad sunnita o Irán para la chiita. Esta segmentación sigue sin ser estable teniendo en cuenta que dentro de cada orientación, podemos calcular ciertos nombres de correligionarios que se mueven de una a otra división.

Cada comunidad se encuentra cada vez más distanciada la una de la otra, así por ejemplo la comunidad cristiana libanesa se siente aislada como comunidad, además de ser la más dividida, no solo por la creciente presencia de la comunidad shiita en la escena política, si no por el aumento poblacional de estos. El *maronismo político* que les mantuvo como comunidad más prominente hasta la guerra, se ha diluido. No cuentan en la realidad con ningún líder destacado, el patriarca maronita Butros Sfeir, es la única figura destacable con autoridad moral y religiosa que está desempeñado un papel mediador por parte de su comunidad, pero esta sigue necesitando un líder secular que los represente a nivel nacional, ya que Djaja y Aoun, no están considerados como líderes que mantengan la unidad de los cristianos libaneses.

Los sunnitas se están apoyando en el Gobierno Sinioura en el plano político, como una opción viable. Aunque cabe destacar que muchos de sus políticos como Saad Hariri (hijo del exprimer ministro asesinado), más que ofrecer o formular un programa político práctico, carece de una visión estratégica de conjunto, sin olvidar que pasa la mayor parte fuera del país, y eso que las elecciones están cerca. Mientras, tampoco debemos olvidar que muchas agrupaciones sunnitas, como ya hemos mencionado, apoyan a Hezbollah por no estar de acuerdo con la colaboración del gobierno con gobiernos occidentales. Además de apoyar a Hezbollah como fuerza de resistencia frente a Israel.

Esto tiene “efectos secundarios”, porque el Islam sunnita por otra parte se está sintiendo amenazado por la efervescencia del shiismo como fuerza ideológica predominante en la región. Prueba de este fenómeno ha sido la instauración de un poder shiita en Iraq, el poder ideológico militar y social de Hezbollah en el Líbano, y la emergencia de Irán como potencia regional. Estos sucesos pueden desencadenar otra guerra a nivel ideológico en el país, a través de lo que podríamos denominar un transnacionalismo islamista.

---

<sup>61</sup> C. Hof, Frederic “It is not easy thing being Lebanon”, *Daily Star Newspaper*, Martes 30 de enero de 2007, p. 9



La única solución a este entramado ideológico tan complejo, y que puede acabar en enfrentamientos directos, en una región, donde la combinación de religión, política, identidad y nacionalismo es constante, en el mundo árabe contemporáneo. Es la búsqueda por la síntesis entre modernidad e identidades tradicionales con valores árabe-islámicos, para ofrecer un programa de construcción nacional que integre los derechos humanos básicos, y que eliminaran de una vez por toda la pesadilla del autoritarismo combinado con guerras crónicas.

En fin, tampoco debemos olvidar que la *iraquización* regional ha sido exportada desde fuera, y en algunos casos, importada.

El Líbano continúa a merced del control de las fuerzas regionales e internacionales. Lo que realmente necesita es la independencia, no politización, y desde luego desconfesionalización, un gobierno de unidad, una nueva ley electoral, unido a la convocatoria de elecciones tanto presidenciales como parlamentarias. Y si no es así, las lealtades locales seguirán con su *modus operandi*, que solo les favorece a ellos, para olvidarse de que alguna vez podría existir un país llamado Líbano.



## WEST AFRICA UNDER ATTACK: DRUGS, ORGANIZED CRIME AND TERRORISM AS THE NEW THREATS TO GLOBAL SECURITY

**Amado Philip de Andrés<sup>1</sup>**  
*United Nations Office on Drugs and Crime*

### **Abstract:**

The author provides an overview on the current situation in West Africa with regard to drug trafficking (cocaine, heroin and hashish), organized crime (from human trafficking to diamond trade and its link with terrorism financing) and terrorism.

**Keywords:** drug trafficking, organized crime, terrorism, West Africa.

### **Resumen:**

*El autor ofrece una panorámica de la situación actual en el África Occidental con respecto al tráfico de drogas (cocaína, heroína y hachís), crimen organizado (del tráfico de personas al de diamantes y su vínculo con la financiación terrorista) y el terrorismo..*

**Palabras clave:** tráfico de drogas; crimen organizado, terrorismo; África Occidental.

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> Amado Philip de Andrés is UNODC Deputy Regional Representative for West and Central Africa. Formerly, Legal Advisor at the Office of the Director, UNMIK Department of Justice in Kosovo, and World Bank staff.  
*Author's note:* The views expressed in this article are those of the author and do not necessarily reflect those of the United Nations Office on Drugs and Crime.



## Introduction

Drug trafficking in West and Central Africa is nothing more than the most visible symptom of a much deeper and destabilizing disease which is slowly but progressively affecting the bodies of African states and institutions.

Harsh economic and social conditions, widespread corruption, conflict and post conflict scenarios, porous borders, failing national administrations, and a growing culture of impunity feed the development of criminal practices in the region as well as the relevance of the West African region in international criminal ventures. The inability by State actors to systematically enforce the rule of law and guarantee the security of individuals and economic stakeholders provides the most conducive environment for the development of all sorts of criminal enterprises aimed at generating easy profits at the expense of human beings and societal security.

Differing according to their own ethnic situations, cultural backgrounds and endowments in natural resources, West African countries have some of the lowest standards of living in the world in common. Thirteen out of the fifteen members of ECOWAS<sup>2</sup> are among the last 30 bottom-listed countries in the UNDP Human Development index of 2006<sup>3</sup>. Wide inequality in the distribution of wealth, unchecked demographic growth associated to rapid, unplanned and often chaotic urbanization, are all features common to West African societies, and factors contributing to the increased relevance of crime and criminal activities as a viable and profitable option for breaking the cycle of poverty<sup>4</sup>.

The very structure of West African economies, based on exploitation of natural resources (mining or single crop export oriented agriculture), coupled with a patrimonial conception of the State, contribute too in creating an enabling environment within which disrespecting existing laws and using institutional prerogatives for private goals are not only justified, but considered as an indicator of power. All such factors also attract unscrupulous economic operators, facilitate the establishing and development of local and transnational criminal networks, and promote the rooting of a cultural model under which money can buy everything including impunity, political power, social consideration and respectability.

On the other hand, the control and regulation of cross-border activities are critical for ensuring peace and stability, and for promoting appropriate political and socio-economic activities needed to integrate West African economies. The movement of persons and goods is inevitable in undertaking these cross-border activities. Studies conducted have shown that between 4 and 5 million ECOWAS citizens ply the highways and frontiers of the Community's territory every month<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> The Economic Community of West African States (ECOWAS) includes Benin, Burkina Faso, Cape Verde, Côte d'Ivoire, The Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone and Togo.

<sup>3</sup> 2006 World Human Development Report, UNDP. The report lists 177 countries. Due to the lack of data, the listing does not include Liberia. As for individual ECOWAS countries: Benin (163), Burkina Faso (174), Cape Verde (106), Cote d'Ivoire (164), The Gambia (155), Ghana (136), Guinea (160), Guinea Bissau (173), Liberia (n.c.), Mali (175), Niger (177), Nigeria (159), Senegal (156), Sierra Leone (176) and Togo (147).

<sup>4</sup> Irregular migration, often facilitated by criminal organizations, is another prominent option offered to West African youth.

<sup>5</sup> Lamine, Cissé. "The ECOWAS and the Daily Events: The Present Realities of the Integration Process within the Sub-region", *Agenda* 2006, (GJA & FES: Accra), p. 47.



The porous borders of West Africa, however, continue to engender cross-border crime and instability in the sub-region, owing to the lack of an appropriate mechanism for the monitoring movements and illegal activities across the borders. Cross-border criminal activities obviously undermine good governance and security, with negative impacts on the Rule of Law, economic activities and growth, human rights and general societal and cultural advancement within the sub-region. Some of these activities involve the illicit trafficking of small arms and light weapons/ammunitions and human beings, especially women and children. Mercenarism and the recruitment and use of child soldiers in armed conflict, transnational syndicates involved in crimes such as peddling of narcotics, armed robbery and '419' activities<sup>6</sup>, and the smuggling of goods are other cross-border related crimes. These cross-border crimes are mostly symptomatic rather than as causes of instability in the region.

The 2004 UN Secretary-General's Report on ways to combat sub-regional and cross border crimes in West Africa identified major cross-border problems including the continued weakening of the security sector, proliferation of roadblocks, youth unemployment, environmental degradation, social exclusion, explosive remnants of war (ERW)<sup>7</sup>, mass refugee movements and forced displacement. Inequitable and illicit exploitation of natural resources, weak national institutions and civil society structures and violations of human rights, including the rights of women, were also identified as other serious problems afflicting the sub-region<sup>8</sup>.

Cross-border crimes in West Africa have been in existence since the 1970s. Initially, they were manifested in the form of individuals or groups of traders and businessmen and women smuggling goods across the borders. These activities eventually assumed alarming proportions when human trafficking, for the purposes of domestic slavery and illegal sexual activities, accompanied such activities as the peddling of narcotics and car-jacking among other things by transnational syndicates<sup>9</sup>. The outbreak of intra-state conflicts in West Africa, beginning with Liberia in 1989, added mercenarism, small arms trafficking and the recruitment of child soldiers and fighters to the cross-border crimes. West African criminal networks are generally characterized by their flexibility and their ability to take on different forms and modes of operation. The criminal enterprises in West Africa use similar techniques to that of the legitimate traders and business people, typical of lineage-based societies. The standard procedure entails a successful individual entrepreneur inviting one or more junior relatives or dependants to join him or her in an illegal business deal<sup>10</sup>.

Since the 1990s, cross-border criminal activities have become widespread and highly sophisticated. They have served as an industry for former combatants and transnational

---

<sup>6</sup> '419' activities refer to advance fee fraud. For more information, refer to the Nigerian Criminal Code Act, Chapter 77, Laws on the Federation of Nigeria, Chapter 38 on "Obtaining Property by False Pretences: Cheating" Section 419 at <http://www.nigeria-law.org/Criminal Code Act-Tables.htm>

<sup>7</sup> On ERW, refer to K. Aning, "Liberia, Niger & Nigeria" in Richard Moyes, (ed.), (2005): *Explosive Remnants of War and Mines other than Anti-personal Mines – Global Survey 2003 – 2004*, London Landmine Action, at <http://www.landmineaction.org/resources>.

<sup>8</sup> "Report of the Secretary-General on Ways to Combat Sub-Regional and Cross-Border Problems in West Africa, S/2004/200", UN Security Council, (12 March 2004).

<sup>9</sup> Article 2(a) of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime defines a transnational organized criminal group as a "structured group of three or more persons existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly a financial or other material benefit."

<sup>10</sup> (2005): *Transnational Organized Crime in the West African Region*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), New York, p. 15.



criminal syndicates who undertake illegal or criminal activities in the sub-region and in the process of undermine state security structures and abuse of human rights.

## **1. Types of Sub-regional cross-border crimes in West Africa**

Trans-border criminal activities in West Africa straddle weak borders into specific geographic locations in affected countries where state capacity to respond to the threat and challenges posed by these illegal activities is equally weak. The smuggling of goods, especially cocoa, timber, ivory, petroleum and diamonds across national borders is most prevalent along the Côte d'Ivoire-Ghana-Togo-Benin-Nigeria and Burkina Faso corridors of the sub-region. Ordinary businessmen and women, and sometimes rebels and criminal gangs involved in civil wars in the sub-region engage in the smuggling of there or other products. These goods are smuggled in vehicles or on foot, using secret and illegal routes across borders to evade special regulations, levies or taxes, thereby making more income through the transaction of these products.

For example, Nigeria, Senegal and Côte d'Ivoire were named and shamed for allegedly fuelling the illegal ivory trade. Having largely wiped out their own elephant production, the three countries were believed to be importing and selling tones of ivory which has been poached in nearby countries, according to a new report from conservation watchdogs<sup>11</sup>.

Analysts and counter-terrorism experts point to the fact that the terrorist group, al Qaeda, is used, and is continuing to use, rough diamonds in West Africa. The think-tank Global Witness presented evidence<sup>12</sup> that confirms that al Qaeda has been involved in the rough diamond trade since the 1990s. Firstly in Kenya and Tanzania and then in Sierra Leone and Liberia, where they began to show an interest in diamond trading in 1998, following the crackdown on their financial activities in the wake of the US embassy bombings in Kenya and Tanzania. This report argues that there are several reasons why al Qaeda has used rough diamonds:

- As a means of raising funds for al Qaeda cells;
- To hide money targeted by financial sanctions;
- To launder the profits of criminal activity;
- To convert cash into a commodity that holds its value and is easily transportable.

In this context, it would be worth highlighting the past and current use of diamonds by Hezbollah as a source of revenue and a mechanism for asset transfer. Western intelligence sources have examined the alleged links between a network of Lebanese diamond traders and their associated companies, and Lebanese terrorist group Hezbollah, before briefly

---

<sup>11</sup> Zhucker, Blerim: "Illegal Trading in Natural Resources in West Africa", *IRIUM*, (July 2007), p. 7.

<sup>12</sup> "For a Few Dollars More: How al Qaeda moved into the diamond trade", *Global Witness report*, (April 2003), pp. 11-21.



considering the evidence of the past and recent involvement of Hezbollah and AMAL<sup>13</sup> in raising funds from diamond trading in West Africa. It is widely accepted that Hezbollah has been using the rough diamond trade throughout the 1980s and 90s to raise funds, and that it continues to derive financial support from it. Given that Hezbollah's involvement in the diamond trade was an open secret in the diamond trade and intelligence agencies for over a decade, the report from Global Witness states that governments and the industry should have recognized the significance of this and the clear precedent it set for the use of diamonds by al Qaeda, and taken appropriate measures to curb the conflict and illicit diamond trading networks. In July 2000 a Belgian military intelligence report about diamond smuggling from Angola into Antwerp and the part played by Belgium in this illegal trade concluded with the following statement<sup>14</sup>:

There are indications that certain persons, the 'Lebanese connection', mentioned in the diamond smuggling file, also put in an appearance in files on money laundering, the drugs trade and the financing of Lebanese 'terrorist' organizations such as AMAL and HIZBOLLAH. This finding gives a whole new dimension to the issue of diamond smuggling; we are NO longer dealing simply with white-collar crime.

The same goes for the trafficking of illicit arms and light weapons manufactured locally or imported from other parts of the world, drugs or narcotics and human trafficking. Some of these activities are made possible by common ethnic affiliations (in terms of language, beliefs, perceptions and support) at either side of the borders and intense economic activity undertaken along these corridors. Armed attacks and extortion at illegal check points, and '419' robbery and criminal activities experienced especially along the Benin-Nigeria corridor of the West African borders also constitutes common cross-border crimes.

Mali, Niger and Burkina Faso experience cross-border raids and attacks based on pastoral disputes between cattle herders and settler farmers.

<b>Predominant Border Crimes</b>	<b>Country / Border Zones of activity</b>	<b>Groups / Actors Involved</b>	<b>Transit States</b>	<b>Recipient States</b>
Narcotics/Drug Trafficking	Cape Verde, Ghana, Nigeria and Togo	Narcotics/Drugs dealers	Ghana/Togo/Benin/Nigeria	Spain, Portugal, UK, USA and South Africa
Internet Crime (Advance fee fraud/Money)	Nigeria, Ghana, Côte d'Ivoire and Sierra	Advance Fee Fraud gangs or syndicates/Weal	Syndicates commute from the Western part of West Africa	Nigeria and other countries where the '419' fraudsters are

<sup>13</sup> Hizbullah and AMAL are Lebanese militias that have been rivals and during the 1980s outright enemies. During the 1980s AMAL fought against pro-Arafat Palestinians in South Lebanon and then against Hizbullah before reaching a Syrian brokered ceasefire with the latter in 1987. Their historical provenance is interconnected but complicated. To simplify, Hizbullah could be said to have grown out of AMAL.

<sup>14</sup> "Belgian intelligence, Un-classified. 7756/45", in: *For a Few Dollars More: How al Qaeda moved into the diamond trade*, Global Witness report, (April 2003).



Laundering)	Leone	thy businessmen	(Senegal) to the eastern part (Benin/Nigeria)	resident
Human Trafficking	All across West Africa but mainly around Benin/Nigeria/Côte d'Ivoire/Burkina Faso	Traffickers who serve sometimes as middle-men, trade and business partners	Mainly Ghana and Sierra Leone	Other West African countries, and in North America, Europe, and the Middle East
Fire Arms Trafficking	Ghana/Togo/Benin/Nigeria/Sierra Leone/Liberia/Guinea/Côte d'Ivoire/Senegal	Rebels, local manufacturers of fire smalls and middle-men	Togo/Benin/Guinea-Bissau and Gambia	Nigeria, Liberia, Sierra Leone, Guinea and Côte d'Ivoire
Recruitment of Child Soldiers, Mercenarism	Mano River Union States including Liberia, Sierra Leone, Guinea and Côte d'Ivoire	Rebel groups (including LURD, MODEL, RUF, CDF, New Forces, MPCI, MPIGO & MPJ)	Same countries depending on where the conflict spills-over	Mano River Union States and Côte d'Ivoire
Smuggling of illegal goods, minerals and natural resources and cash crops	Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Benin, Nigeria, Liberia and Sierra Leone	Individuals, businessmen and women, warlords/civil wars combatants	Mainly Ghana, Liberia, Sierra Leone and Côte d'Ivoire	In Europe and North America

Source: UNODC, International Relations Institute of the University of Michigan.

The above table illustrates the predominant cross-border or transnational crimes in West Africa, showing crime patterns in terms of the countries or border zones for these crimes, the actors involved, some major transit points for the criminal activities, and some recipient States for these crimes.

### 1.1. Trafficking in Small Arms

Fire Arms trafficked across the sub-region are eventually used by rebel combatants and criminal gangs for either fighting civil wars, as in the case of Liberia, Sierra Leone and Côte



d'Ivoire among others, or used for armed robbery including vehicle theft and trafficking, and for committing highway robberies of passengers moving from one ECOWAS State to the other. Mohammed Ibn Chambas, President of the ECOWAS Commission puts the estimated amount of small arms in circulation in West Africa at 8 million<sup>15</sup>. The weapons are recycled between Guinea, Liberia, and Sierra Leone and among belligerents in other conflict zones such as the Casamance province and the rest of Southern Senegal, the Gambia and Guinea Bissau, typical cross border destabilizing activities stem from the circulation of small arms and movement of refugees, partly facilitated by the Liberian and Sierra Leonean civil wars, and the secession between the Mouvement des Forces Démocratiques de Casamance (MFDC) in the Casamance region of Senegal.

Some of these arms are manufactured locally, while others are imported into the sub-region. In 2002 and 2003 for example, Côte d'Ivoire allegedly received several deliveries of military equipment, while Liberia received 49 deliveries in 2002 and 25 deliveries in 2003<sup>16</sup>. Additionally, some of the countries in the sub-region, but especially Ghana, Mali, Nigeria, and Sierra Leone, have a flourishing artisanal industry of local arms manufacture<sup>17</sup>. These arms are smuggled out of Ghana through Togo, Benin to Nigeria, and used for violent crime. In this context, the Nigerian Customs Service reported the interception of small arms and ammunition worth more than 4.3 billion naira (US\$34.1 million) on their way into the country in the first six months of 2002. Important quantities of small arms have come through the border with Benin, and were brought into Nigeria either overland or by sea – in small boats. Equally active in this respect are the northern borders with Niger, Chad and Cameroon<sup>18</sup>.

## 1.2. Recruitment of Mercenaries and Child Soldiers

The countries in the Mano River Basin and Côte d'Ivoire have engaged in the use of mercenaries and recruited child soldiers to fight civil wars. The mercenary groups are usually contracted by the Government to beef-up its security and defense capabilities as was the case especially in the Sierra Leone civil war with the Executive Outcomes (EO), Sandline International, Branch Energy and the Gurkha Security Guards<sup>19</sup>. Similarly, both government and rebel forces engaged in civil wars also recruit or abduct child soldiers either in-country or in neighboring States to fight these wars. During the disarmament, demobilization and reintegration (DDR) programme for Sierra Leone for instance, the United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) estimated that the majority of the 6,845 child combatants, including 529 girls, who had been demobilized by 2002 had been reunited with their families, and some 3,000 had been absorbed into a community education programme run by the United Nations International Children and Educational Fund (UNICEF). Some 1,000 women and

---

<sup>15</sup> Zhucker, Blerim, "Trafficking in Small Arms in West Africa", *IRIUM*, (April 2007), p. 21.

<sup>16</sup> UNODC, (2005), *Op. cit.*, p. 30.

<sup>17</sup> Ibid, also see: Aning, E. K., "The Anatomy of Ghana's Secret Arms Industry", in: Florquin, N. and Eric G. Berman. (2005): *Armed and Aimless: Armed Groups, Guns, and Human Security in the ECOWAS Region*, (Small Arms Survey, Geneva), pp. 79-102

<sup>18</sup> IRIN News "Nigeria: IRIN Focus on the dangers of cross-border crime", 2005.

<sup>19</sup> For more information on mercenaries, see: Musah, Abdel-Fatau and Kayode Fayemi (eds.) (2000): *Mercenaries: An African Security Dilemma*, Pluto Press, London.



girls who were not involved in the DDR programme were expected to be living with former rebel combatants<sup>20</sup>.

The report of the UN Secretary-General on ways to combat sub-regional and cross-border problems in West Africa highlighted the increasing use and proliferation of mercenaries, child soldiers and small arms in armed conflicts as a cause of instability in the sub-region<sup>21</sup>.

### 1.3. Human Trafficking

“Trafficking in persons” is defined in Article 3 of the *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children*, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime as:

The recruitment, transportation, transfer, harboring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other means of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation.

The scope of the human trafficking problem is widespread in West Africa. Child trafficking in particular spreads across eleven of the fifteen Member States of the ECOWAS including Ghana, Togo, Benin, Burkina Faso, Nigeria, Niger, Côte d’Ivoire, Guinea, Sierra Leone, the Gambia, and Mali. Available statistics indicates that the scale of the problem is enormous with an estimated 200,000 children experiencing this practice in both West and Central Africa<sup>22</sup>. In 1998, about 10,000 to 15,000 Malian children worked in plantations in neighboring Côte d’Ivoire while in Nigeria, in 1996, 4,000 children were trafficked from Cross River State to various parts within and outside the country. Benin registered over 3,000 children trafficked between 1995 and 1999<sup>23</sup>.

In a more recent human trafficking case, two Nigerians were suspected of trafficking Bangladeshi nationals to Ghana in transit to London in the United Kingdom and were arrested by the Ghanaian police. The victims reportedly paid US\$2,500 each to the Nigerians to support their upkeep and stay in the country. These transactions were undertaken through non-existent employment and placement agencies both in the UK and Ghana respectively<sup>24</sup>.

Probably one of the most popular child trafficking cases in the last decade is the “Ark of Zoé” incident, in which a French association tried to take 103 children to Paris, leading to believe that they were orphans from Darfur. International mutual legal assistance becomes essential in solving such kind of legal and operational imbroglios. In this case, Paris demanding that the Convention on Extradition between the two countries, signed in 1976, be applied. On this basis, the French detained in Chad would be prosecuted in France. But it is

<sup>20</sup> For more information refer to the *Abidjan Outcome Document and Final Report, UN.GIFT High-Level Expert Meeting on Trafficking in Children and Armed Conflict: Preventing and Combating the Illicit Recruitment and Use of Child Soldiers in West and Central Africa*, 26-(28 November 2007), at <http://www.unodc.org>.

<sup>21</sup> See: “Report of the UN Secretary-General on Ways to Combat Sub-Regional and Cross-Border Problems in West Africa, S/2004/200”, *UN Security Council*, (12 March 2004).

<sup>22</sup> “Human Rights Watch, *Borderline Slavery, Child Trafficking*”, *Togo*, Vol. 15, No. 8 (A) (March 2003), p.8.

<sup>23</sup> ILO, “Combating Child Trafficking in West and Central Africa”, *ILO World of Work*, No. 39, (June 2001), p.1.

<sup>24</sup> *The Ghanaian Daily Graphic*, 19 September 2005.



on the basis of this point that Chad's President, Idriss Deby has demonstrated his serious reservations: he would prefer a trial in Africa for the managers of the organization "Arch of Zoé", especially after having released all of those people not directly involved in the affair: the French journalists, the Spanish hostesses, the Belgium citizens and the other Spaniards.

#### **1.4. Drug trafficking in West Africa: the most profitable business venture**

The above scenario, unfortunately, provides the backdrop of the recent but predictable explosion of the drug trafficking issue in the region. Narcotics, particularly cocaine and heroin, are indeed very profitable items. The seizure conducted in April 2007 in Guinea Bissau of some 650 kg of cocaine was worth some US\$ 11.7 million at prevalent 2005 West Africa wholesale prices; the 2005 wholesale value of these 650 kilos of cocaine in Spain was some US\$ 26.6 million. Compared to data available for 2004, the added value resulting from shipping of the consignment from Guinea Bissau to Spain (e.g. US\$ 14.9 million) was equivalent to some 20% of all disbursed international development aid, to some 14% of exports and to 280% of all net incomes from foreign investments in the country.

##### ***A) Cocaine trafficking***

West African seashores and harbors have become the hub of transatlantic cocaine trafficking. Similarly, West African international airports have become major redistribution exit points towards the new cocaine markets of Europe, South Africa, the Middle East and Eastern Europe.

The analysis of the almost daily seizures conducted both in West Africa and destination markets indicate the presence and interaction of three different and complementary trafficking structures: the first, led by foreign operators<sup>25</sup>, move large, multi tons shipments of cocaine from Latin America (Colombia via Brazil and Venezuela) to West Africa by the use of ships, private yachts, and more recently private airplanes.

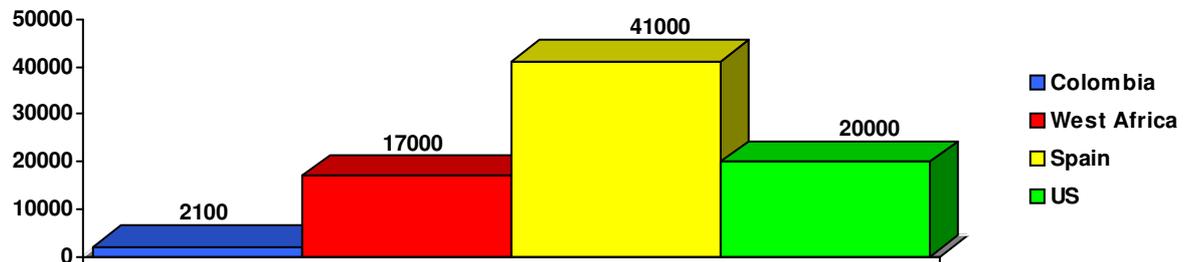
The second is operated by well established local trafficking networks, mainly Nigerian and Ghanaian, who buy directly from foreign drug trafficking networks shipments up to a couple of hundreds kilos of cocaine which is then either sold on regional markets or rerouted via human couriers to final destinations in Europe and South Africa. These trafficking networks which are able to mobilize dozens of human couriers on the same flight are the natural development of local drug trafficking entrepreneurs who started their operations in the region the late 80s and 90s and who progressively graduated from small subcontractors to larger regional independent entrepreneurs.

Finally, the wider availability of cocaine at wholesale level and the consequent development of a regional market have generated a new figure of operators, the "free lancers". These people, European and West Africans with valid resident permits in Europe, invest their savings in the purchase of a couple of kilos of cocaine with the objective of smuggling it to Europe.

---

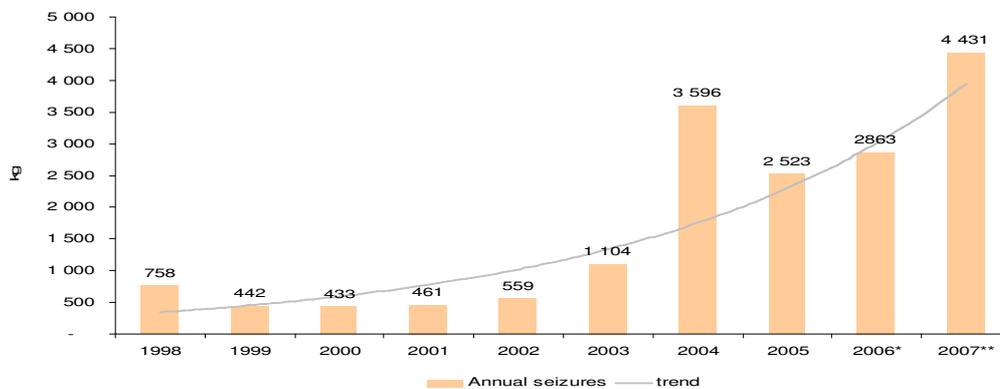
<sup>25</sup> Mostly Latin American from Colombia, Venezuela, Mexico, and Brazil, in association with Spanish (Galicians), Italian (Calabrians and Sicilians), French and Lebanese nationals. Very recently, large seizures conducted in Mauritania, and Spain seem to indicate a growing role by Moroccan drug trafficking networks.

**Cocaine Wholesale prices USD 2005 – Source: UNODC**



**Evolution of cocaine seizure in Africa, 1995 – 2007, in kg – Source: UNODC**

*\* As per available official data at July 2007*



The recent cocaine seizures are being made by two entities: European law enforcement agencies operating in international waters and local African law enforcement agencies. The largest share of these seizures has happened on the high seas, although an increasing number share is being encountered on African soil. In the last three years, West African countries have made remarkable seizures of cocaine destined for or coming from the West African coast –some of the largest ever recorded in the world. Since these countries can dedicate only limited capacity to policing this vast region of ocean, it is likely that they are only scratching the surface. While maritime seizures linked to Africa and made by European law enforcement agencies are less in 2007 than the 2006 annual total, this is not believed to be indicative of any underlying trend, but rather representative of the spotty nature of interdiction in this area.

Given the limited law enforcement capacities of many West African States, it is also likely that only a small share of the cocaine trafficked through these countries is detected. In fact, the circumstances surrounding the best documented seizures suggest that most are made by chance<sup>26</sup>, and that, in many instances, the amount seized was much less than the amount

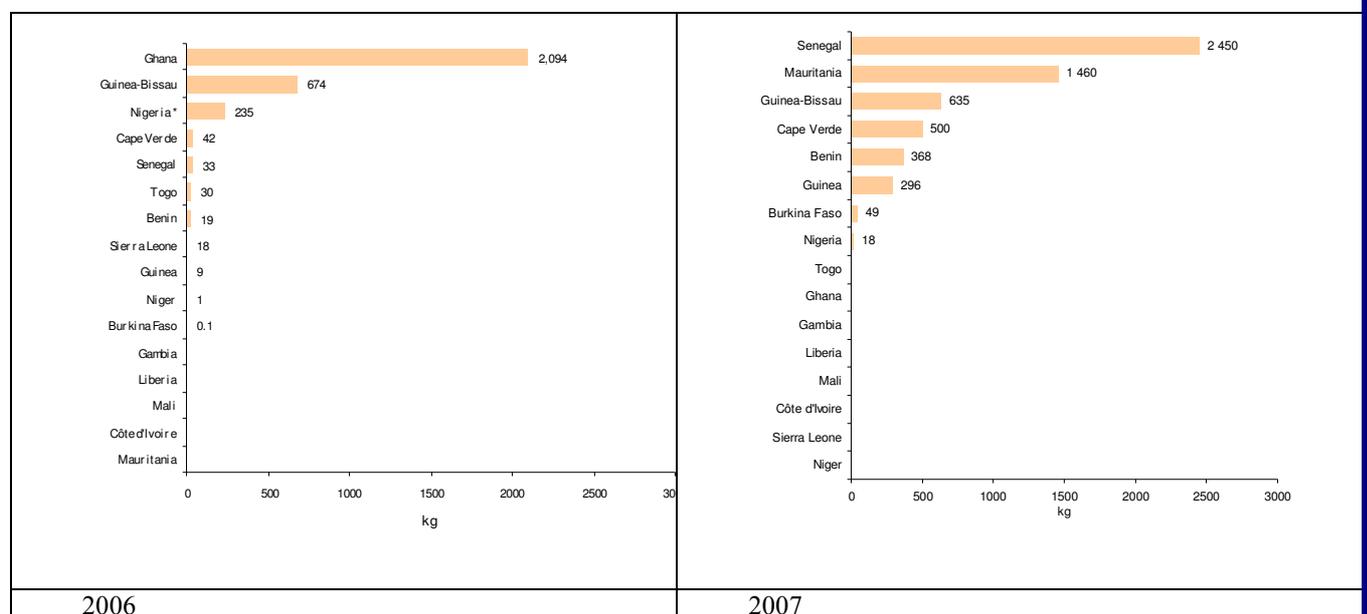
<sup>26</sup> For example, in May 2007, the airport authorities in Nouadhibou, Mauritania, noticed a group of people unloading a shipment from a small private plane. When they approached, the plane took off, leaving behind its load of cocaine. The plane later made an emergency landing on a road and the crew disappeared. In yet another example, in May 2006, the Ghanaian authorities seized 1.9 tons of cocaine after searching a van during a routine traffic stop.



trafficked<sup>27</sup>. But, despite this under-capture, seizures on African soil have also increased dramatically. West African cocaine seizures were over 60 times higher in the first three quarters of 2007 than they were in the year 2006. This would appear to be indicative of a dramatic increase in the underlying traffic.

UNODC estimates that the European cocaine demand is currently between 135 and 145 tons. Multi-ton seizures therefore represent a significant portion of the total annual supply. The 2006 maritime West African seizure total of 13 tons would be about 10% of cocaine consumed in Europe. Most of this massive amount was intercepted in just seven seizures – five at sea and two on the continent. It is likely that the un-seized flow represents a sizeable portion of Europe's cocaine supply.

**Figure: Cocaine seizures in Western African countries in 2006 and 2007 (in kg)**



\* *Nigeria 2006: A seizure of a mixture of cocaine and cement totaling 14,200 kg has been made in July 2006. The proportion of cocaine contains in the mixture is still unknown and is therefore not included in the annual total for Nigeria.*

Source: ARQ 2006 and UNODC Individual Drug Seizures database (based on data received as of October 2007)

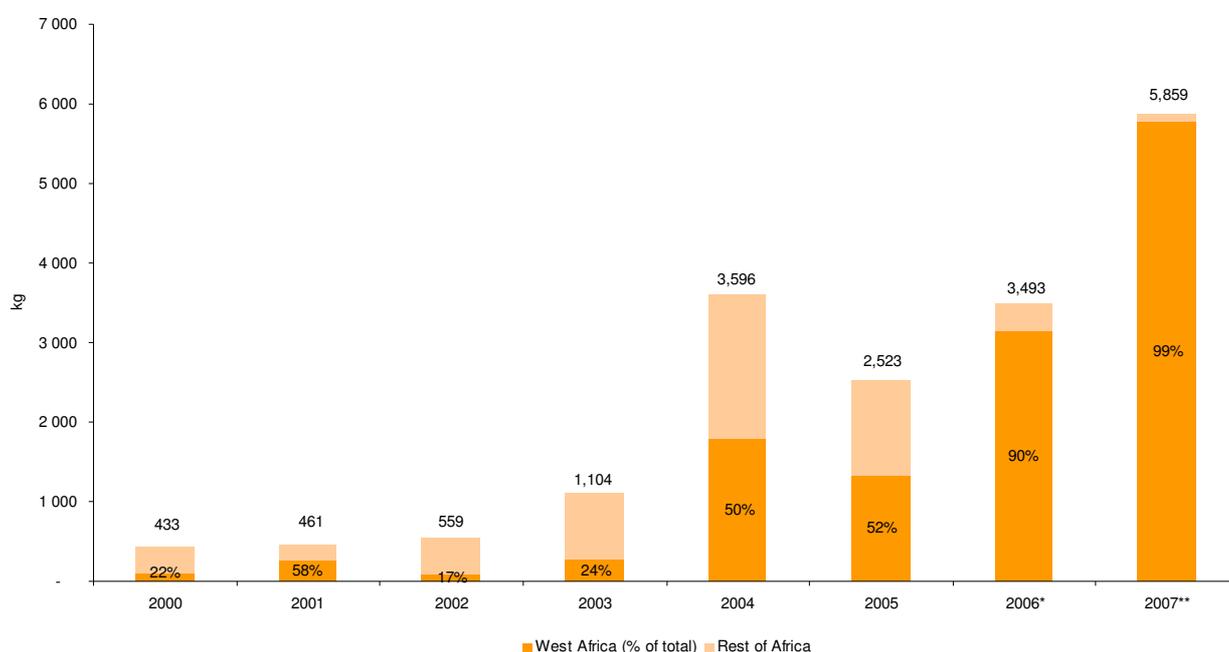
<sup>27</sup> For example, a consignment of around 635 kg of cocaine was intercepted by the Judicial Police of Guinea-Bissau near the capital city Bissau in April 2007. However, the traffickers escaped with the remainder of the consignment believed to total around 2.5 tons) because police did not have the manpower or vehicles to give chase.



Although cocaine is not produced in Africa, the rapid increase in seizures suggests that the continent, and in particular its Western region, is growing in importance as a transit area for cocaine trafficking between Latin American countries and Europe.

Since 2004, for the continent as a whole, the annual cocaine seizures in Africa have been above 2.5 tons, whereas between 1998 and 2003 annual seizures averaged about 0.6 ton. Preliminary data for the first three quarters of 2007 indicate a record level of 5.8 tons of cocaine seized in African countries, 99% of this having been seized in Western Africa.

**Figure: Annual Cocaine Seizures in Africa, 2000 – 2007 in kg – Source: UNODC.**



While these seizures represent only a small share of the underlying traffic, their value can easily exceed the entire budgets of the local agencies assigned to interdiction. A kilogram of cocaine typically wholesales at around US\$ 46,700 in many of the key European markets. A ton would therefore be worth just under US\$50 million on reaching its destination, and double that amount at retail level. The entire GDP of a small country like Guinea Bissau was only US\$304 million in 2006<sup>28</sup>, or the equivalent of six tons of cocaine at wholesale level in Europe. According to the IMF, the national budget of Guinea Bissau in 2006 was equal to 41.3% of its GDP, or US\$125 million, slightly more than the wholesale value of two and half tons of cocaine. Guinea Bissau is an interesting case in point, because indications are that this country is particularly utilized by traffickers. While eight West African countries have seized more than 100 kg of cocaine in either of the last two years, Guinea Bissau has done so in both of them.

<sup>28</sup> For more information refer to the following World Bank website: <http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile>.

*Why is cocaine being trafficked via West Africa?*

Numerous countries suffer from the adverse effects of lying between the sites of drug production and the most lucrative consumption markets. For example, Central America and the Caribbean have long suffered for being placed between South America's cocaine producers and the cocaine users of North America. Similarly, South East Europe has been affected by heroin trafficked from Afghanistan to West Europe via the so-called "Balkan route". These countries have had to dedicate substantial resources to combating a problem starting and ending elsewhere.

At first glance, trafficking through West Africa appears to make little market sense. To make use of the region as a way station, traffickers must add kilometers and this risk, to their traditional smuggling routes. There must be substantial incentives in favor of making this detour.

Most obviously, there is value in novelty – professional drug traffickers avoid interception by continually shifting operations away from routes known to law enforcement. But there are indications that in some instances, such as Guinea Bissau, South American traffickers have actually relocated to the West coast of Africa, an unfamiliar territory for them. The investment they have made suggests that this is more than just fleeting slight-of-hand. Trafficking via West Africa apparently offers long-term advantages over more direct routes.

*Why is this happening now?*

The bottom line is the shift of the cocaine market from North America to Europe.

Global cocaine markets are in flux. Since the mid-1980s, cocaine has been losing its appeal in the United States. Adult cocaine prevalence is currently 50% lower than it was two decades ago<sup>29</sup>. In the face of declining demand in the premiere market, cocaine traffickers have had to find new consumers elsewhere.

They found these new consumers in Western Europe. From the mid-1990s, cocaine markets in several European countries began to grow. In some areas, cocaine has become the club drug of choice, as ecstasy and related substances become passé. For example, according to the British Crime Survey, the prevalence of cocaine use increased more than four-fold in the last decade, from 0.6% of the adult population in 1996 to 2.6% in 2007. Spain, Italy, and France have all seen cocaine use levels double or triple in recent years<sup>30</sup>.

As a result, a growing share of the total cocaine production is shifting from markets in North America to markets in Western Europe, as reflected in the seizures figures. The declining value of the US dollar relative to the Euro may also be affecting traffickers' choice of preferred markets.

---

<sup>29</sup> Further, recent forensic evidence from workplace testing indicates a sharp downward turn in use levels. See ONDCP, *Cocaine Use Declines Among U.S. Workforce*, press release 9 August 2007.

<sup>30</sup> *UNODC World Drug Report 2007*, UNODC, Vienna, (2007).



Another important factor is interdiction. After years of effort, the governments of the Western Hemisphere have scored significant gains in stopping cocaine supply to the United States. The crackdown on cartel leaders by President Calderón's administration in Mexico appears to have significantly affected trafficking<sup>31</sup>. Increased use of the military, among other things, has scored several record cocaine seizures and significantly hindered fast boat traffic.

### *Historic role of West African crime "networks" in drug trafficking*

There is also the historic role that nationals of West Africa have played in global cocaine and heroin markets. West African crime "networks" have long been key players in supplying cocaine to numerous European countries. While the relationship remains unclear, it is difficult to believe that there is no connection between the fact that West Africans are key cocaine distributors in Europe and the selection of West Africa as a staging ground for cocaine importation.

### *How is it being done?*

What can be learned from the major seizures about the way that cocaine is being moved from South America to West Africa and from there to West Europe? With regards to the leg between South America and West Africa, it appears that both sea and air traffic are involved.

The maritime shipments tend to involve large commercial fishing or freight "mother ships" often specially modified for cocaine storage. These same ships are likely to ply the other maritime routes to Europe. According to a September 2007 Europol Report<sup>32</sup>:

Three main sea routes to Europe have been identified: the Northern route, leading from the Caribbean via the Azores to Portugal and Spain; the Central route from Latin America via Cape Verde or Madeira and the Canary Islands to Europe and, more recently, the African route from South America to Western Africa and from there to Spain and Portugal.

These ships discharge their cargo at sea to fishing vessels from the West African coast. According to Europol, the crews of these smaller vessels are West African, with Spanish or South American "controllers"<sup>33</sup>.

Air shipments have also been detected, often using relatively small aircraft modified for the trans-Atlantic voyage by the inclusion of additional fuel tanks. Seizures of these craft have been made in both Latin America<sup>34</sup> and in Africa<sup>35</sup>.

## ***B) Heroin trafficking***

<sup>31</sup> Cook, C. "Mexico's Drug Cartels", Congressional Research Service, Washington D.C., (16 October 2007).

<sup>32</sup> "Cocaine Trafficking Trends", Europol Report, (September 2007).

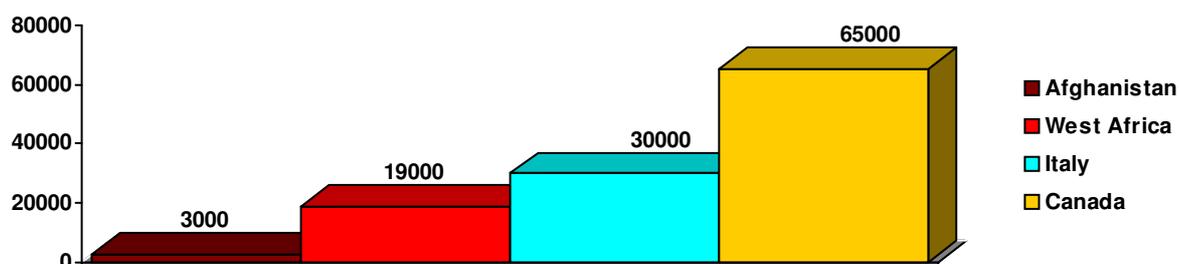
<sup>33</sup> Europol 2007, *op cit*.

<sup>34</sup> On 10 July 2007, 2.5 tons of cocaine were seized in Venezuela. The traffickers were loading the drug in a private plane bound for Sierra Leone.

<sup>35</sup> On 1 May 2007, in Mauritania 630 kg of cocaine compressed into bricks were seized on board of a 2-engine Cessna 441 aircraft. The GPS-record of the aircraft revealed the plane had left a small airstrip in Venezuela. In July 2007, the Moroccan Narcotic Control Board reported the seizures of similar cocaine bricks.

Contrary to what is happening with cocaine, heroin trafficking through West Africa seems to be experiencing a downward trend. The reason of this trend may be found in the relative stabilization of the heroin market in Europe and the US, and the consequent reduced premium achievable to traffickers.

### Heroin Wholesale prices USD 2005 – Source: UNODC.



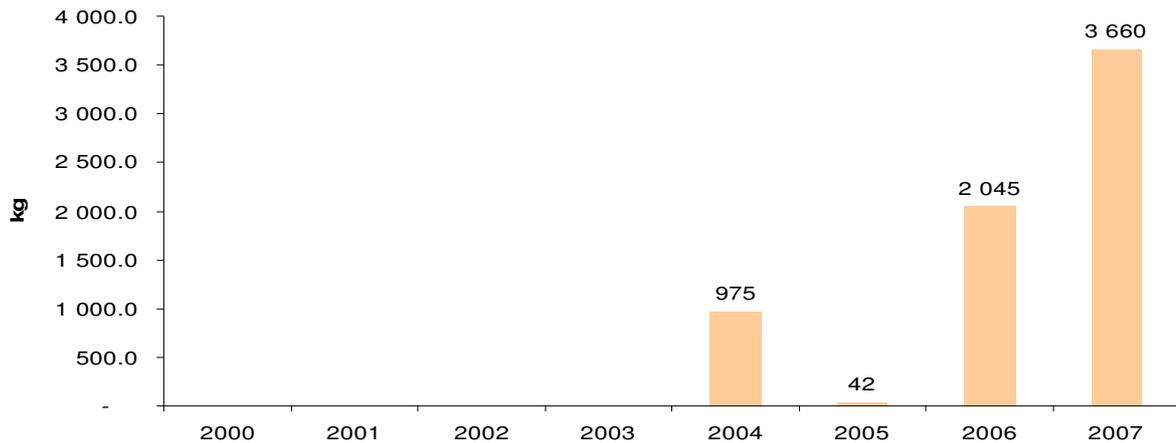
The situation may however change in the short run, because of both the overproduction of heroin in the main heroin world supplier, Afghanistan, and the resumption of direct flights from West Africa to North America. In this context, it is indicative that one of the major seizures of heroin conducted in the US in recent years (70 kg), the heroin came via West Africa.

Heroin reaches West Africa via air couriers using the direct flights linking West African major international airports to East Africa (Ethiopia, Kenya), the Arabian Peninsula, and Pakistan. Two large seizures conducted by the Dutch in 2005, and the Senegalese in 2006, of several tons of Pakistani hashish hidden in containers rerouted from Dakar indicates, however, the existence of a trafficking route able to move tons of heroin from East Asia to Europe and the United States.

### C) Hashish trafficking: the Sahelian band

Compared to cocaine and heroin, hashish is not a profitable item for trafficking in West Africa. Nevertheless, recent events in Niger at the beginning of 2007 have indicated the existence of a well established trafficking route running from Morocco through Mauritania, Mali, Niger, Chad and ending up either in Sudan or in Egypt. Quantities seized, coupled with the *modus operandi* of traffickers do, however, justify renewed attention to the phenomenon because of its possible implications in terms of the stability of the region and the potential with respect to terrorism financing.

### Hashish seizures in Niger in kg, 2002 –2007 (up to 30 April) – Source: UNODC.



#### D) Drug Abuse in general

Hard drugs smuggled through West and Central Africa are not only trafficked out of the region but increasingly consumed in deadly homemade cocktails: cocaine and crack cocaine are available almost in every major town of the region at affordable prices<sup>36</sup>; in Liberia, child soldiers reported the consumption of locally-made crack cocaine mixed with gun powder. Heroin abuse is also reported to be on the increase.

### 2. Local criminal organizations: a West African success story

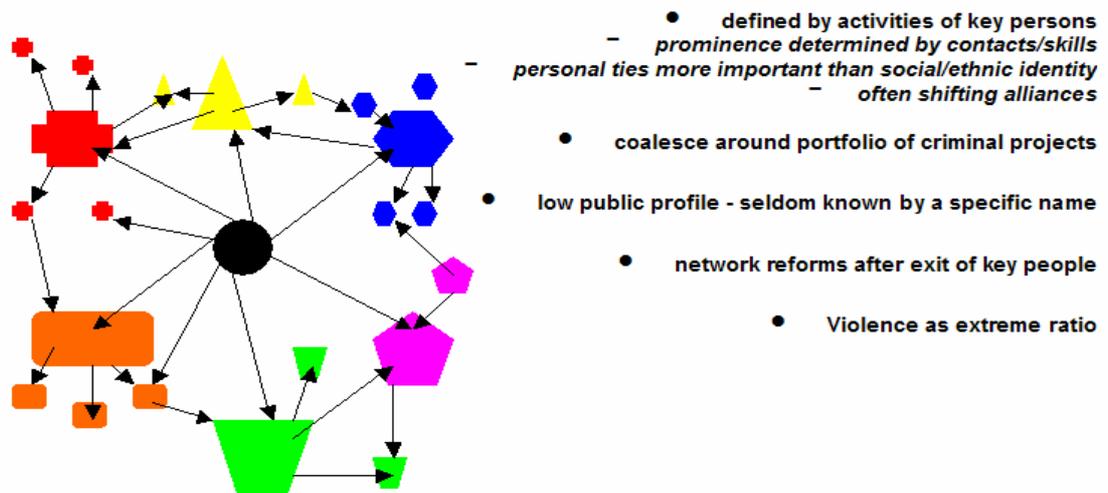
West Africa and West Africans are not only an attractive location and partners for foreign criminal networks but are gradually building up and exporting their own criminal network model. Besides the well-known Nigerian networks, new ones are developing in Ghana, Côte d'Ivoire and Senegal. Following the example of the Nigerian “network” type, such criminal organizations have in common the very loose, fragmented, and business oriented features which made them extremely successful in the global village of modern “disorganized” crime.

Traditional highly organized criminal models, such as the ones used by well-known criminal organizations like the Sicilian Mafia, the American *Cosa Nostra* or the Japanese Yakuza, would indeed hardly fit the lawless and “hit-and-run” conditions characterizing the overall African context where project-based, “business-oriented” structures prove to be highly successful. In this sense, criminal ventures in West Africa adopt structures, *modi operandi* and features typical of legitimate traders and business people of the region where a successful entrepreneur would invite one or more junior relatives or other dependents to join him/her<sup>37</sup> in the business as volume grows.

<sup>36</sup> The following prices have been recorded by the Narcotic Control Board of Ghana for 2005: Cocaine 1 gram USD 18.50, dose: USD1.32; Crack cocaine dose USD 0.55. Heroin 1 gram USD \$16, dose USD 1.10; Cannabis 1 cigarette USD 0.11 *International Narcotics Control Strategy Report 2006*, US State Dept, (March 2006).

<sup>37</sup> Women criminal entrepreneurs seems to be predominant in the trafficking of girls for sexual exploitation from the Delta region of Nigeria to Europe.

### Organized Criminal Networks in Sub Saharan Africa : the network model



Source : IRIUM, April 2006.

Division of tasks within these structures occur in such a way that new recruits, generally personal acquaintances or relatives of original associates, hardly know the employers they are really working for, as well as how their tasks relate to assignments given to other members. Employment offered is generally limited to the project without any expectation of stable, or permanent links to the structure that, in fact, often disappears upon completion of the given project. Secrecy and total loyalty to the group involved in the venture is further ensured by cultural pressures (belonging to the same village, clan, and ethnic group) and by the use of religious, black magic rituals, threatening supernatural punishment in case of betrayal.

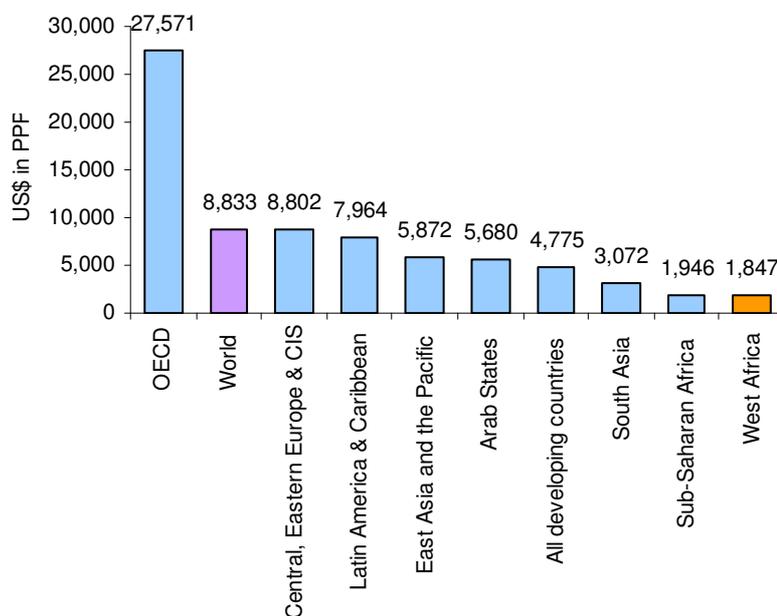
### 3. What is the profit that the cocaine trafficking industry generates in West Africa?

The illicit cocaine industry operates outside the law. Its 'companies' are not listed on any stock exchange, they are not valued by any private accounting firm, and the dynamics of the drug industry are not regularly pored over by analysts, economists and forecasters.

The overall value of the cocaine transiting through Western Africa represents only a small portion of the global value of the cocaine market. Yet, the illicit revenues estimated at US\$ 2 billion and in the hands of organized crime catalyzing the trafficking of cocaine through Western Africa is important by comparison of the licit revenues generated in the region. Its size pose a potential threat to a number of economies in terms of financial power generated. The funds generated by organizing the traffic of cocaine through Western Africa can be used to intimidate (including by means of violence) or corrupt government officials or, in some cases, political systems as a whole, as well as to crowd out licit economic activities, thus jeopardizing a country's future.

In per capita value, Western Africa is the poorest region in the world (thus the most vulnerable).

**Figure: Gross domestic product per capita in 2005 in US\$ (PPP) – Source: UNODC.**



Based on World Bank data and IMF forecasts, the 2007 GDP for Western Africa is estimated at US\$195 billion. Traffickers organizing the illicit trade of cocaine through the region have the potential to generate revenue of US\$2 billion, or 1% of the regional economy.

There are comparable examples in the case of Afghanistan with a 2007 total farm-gate value of opium production amounting to US\$ 1 billion, representing 13% of Afghan GDP. Similarly 2006 of farm-gate value of coca production amounted to US\$1.2 billion (0.5% of GDP in Colombia, 0.4% of GDP in Peru, and 2% of GDP in Bolivia.)

#### **4. Terrorism in North and West Africa**

Terrorism is not new to North and West Africa. The region as a whole has been affected by a range of ethno-nationalist and religious conflicts, a number of which have been accompanied by highly destructive campaigns of terrorism. The civilian carnage wrought by the Armed Islamic Group (GIA) in Algeria is one of the more graphic examples, although more limited campaigns have also been associated with the Christian/Muslim communal conflict in Nigeria, Tuareg insurgent violence in Mali, and the Casamance struggle in Senegal. While much of the terrorist violence in the region revolves around specific catalytic events (such as the annulment of the Islamic Salvation Front's electoral victory in Algeria in 1992 and the institution of Shari'ah law in Nigeria's northern states in 2000), institutional weakness,



autocratic governance and economic marginality have all provided an environmental context that is highly conducive to political violence and extremism.

These various manifestations of terrorist violence have had a notable impact on stability throughout the sub-region. At the national level, it has played a prominent role in polarizing sub-national ethnic and religious identity, leading to highly divisive societies that have been unable to forge institutional structures for peaceful communal coexistence. Nigeria provides a graphic case in point, suffering over the last decade from an increasingly serious Christian-Muslim gulf borne of what is rapidly becoming an entrenched culture of extremist sectarian mobilization and violence<sup>38</sup>. Equally as indicative is Algeria, where viscous campaigns waged by the GIA, the Salafist Group for Preaching and Combat (GSPC) and associated splinter groups over the last two decades have torn and, arguably destroyed, much of the underlying social fabric holding the country together<sup>39</sup>. Economically, terrorism has discouraged foreign investment and tourism as well as necessitated the re-allocation of scarce resources away from productive uses.

Regionally, terrorism and terrorist-infused armed campaigns have also had a marked impact, complicating bilateral interstate relations and often negatively interacting with other transnational threats to stability. External terrorist groups such as al-Qaeda are strongly suspected of having forged mutually beneficial links with West African crime networks, particularly in Nigeria, paying syndicates to facilitate everything from document forgery to people, weapons, diamonds and drugs trafficking<sup>40</sup>. Finally, the integrity of borders between neighboring countries has periodically been called into question as a result of population displacements and illicit commodity movements connected to, if not directly caused by extremist activity and/or repressive internal security drives.

Although for the most part terrorism in North and West Africa has manifested itself as a local phenomenon, there have been exceptions. The Algerian GIA, for instance, has carried out numerous attacks in France, benefiting from the overseas assistance of various diaspora communities scattered throughout southern Europe. More seriously and with particular salience to post-9/11 threat contingencies, the region has been directly connected to the global anti-western jihadist ambitions of Bin Laden. Al-Qaeda is known to have made logistical inroads into West Africa, seeking to radicalize regional Islamist sentiment, benefit from the pervasive influence of organized criminality that infuses states such as Nigeria and exploit the weak, porous borders and institutional structures that are characteristic of states throughout the Sahel and Maghreb<sup>41</sup>.

The turning point in the *modus operandi* of al-Qaeda terrorist groups in the inverted « L » merging the Maghreb with the Sahel and West Africa came on 11 December 2007, when the Algerian capital, Algiers, was rocked by two deadly bomb attacks, on the country's Constitutional Council and the offices of the United Nations.

---

<sup>38</sup> Razzia, Sharik, "West Africa under the threat of Terrorism", *University of Michigan Discussion Papers*, Vol. V, (Spring 2007).

<sup>39</sup> "Terrorism Monitor", *The Jamestown Foundation*, Volume 3, Issue 15, (28 July 2005).

<sup>40</sup> Information obtained by UNODC from law enforcement and intelligence analysts in West Africa.

<sup>41</sup> For more information, refer to Timothy Docking, "Terrorism's Africa Link," *The Christian Science Monitor*, (November 14, 2001 Congress, 2002); and John Mackinlay, "Osama Bin Laden: Global Insurgent," *African Security Review* 10/4, (2001).



Intelligence and police sources revealed that the Salafist Group for Preaching and Combat (GSPC) had planned several months ago to attack one of 11 December's targets<sup>42</sup>.

BBC Security Correspondent Frank Gardner stated that the manner of the bombings and choice of targets suggest the involvement of the group, which is now known as al-Qaeda in the Land of the Islamic Maghreb<sup>43</sup>.

Many of the recent blasts in this region have been claimed by members of al-Qaeda's North Africa wing, calling themselves al-Qaeda in the Land of the Islamic Maghreb (AQLIM), including a triple suicide bombing in Algiers in April 2007 which killed 33 people. The militant group was previously known as the GSPC, but changed its name when it reportedly joined forces with al-Qaeda last year.

### **Conclusion: Immediate Future Scenarios on Cocaine Trafficking and the Financing of Terrorism in West Africa**

#### *Social Impact*

The most likely short-term social impact of cocaine trafficking would be an increase in local drug use rates. Unfortunately, data on the use of cocaine trafficking in Western Africa is very limited. No survey has ever been conducted to estimate the prevalence of cocaine use among the general population. UNODC has supported a few surveys on the abuse of drugs in schools and populations deemed at risk, but it remains difficult to generalize on the basis of this data.

Data on the use of cocaine in Western Africa mostly come from three sources: the Annual Report Questionnaire returned by Member States to UNODC, some quantitative studies, and the analysis of data from drug treatment centers. From these three sources, it is possible to appreciate that cocaine is used to some degree in Burkina Faso, Guinea Conakry, Nigeria, Ghana, Senegal, Sierra Leone and Togo.

According to the opinion of national experts, elicited in the Annual Reports Questionnaire, cocaine use among the general population was increased in Senegal and Guinea-Conakry in 2005, whereas the situation was reported as stable in Nigeria and Burkina Faso. The use of crack cocaine was reported in Nigeria, Ghana and Côte d'Ivoire and the Gambia. In any case, if the flow through the region is highly organized, it is unlikely that much cocaine will be "spilled" into local markets, as there are strong economic incentives to bring as much of the drug as possible to its highest value destination – the European Union particularly and more generally West Europe.

#### *Economic Impact*

The routing of cocaine through West Africa is probably too recent an occurrence for any economic impact to be measurable yet. All evidence suggests that the traffic only began to take off in the last five years, and many of the current social indicators are based on data older

---

<sup>42</sup> BBC News, 11 December 2007.

<sup>43</sup> Ibid



than that. However, there are a number of curious data trends in the region, and projections can be made on similar experiences in other parts of the world.

In the short term, drug trafficking could result in an unexplained influx of currency to the region. Just how much money is involved depends on the details of how much the market is organized. It is possible that Latin American groups are retaining ownership of the drugs until they enter Europe. If so, only a few local workers would need to be paid for tasks like loading and re-packaging, and a few key officials bribed. Latin American expatriates would stimulate the economy to some degree by their presence and spending, but in the end, the impact could be minimal.

In parallel, if parts of the region have become active as open wholesale markets, the influx of money could be considerable. Proceeds of drug sales in Europe would have to be transferred to the region in order to pay for more drugs. This could be done through wire transfers (remittances), though bogus commercial investments and transactions, or through the movement of bulk cash. While risky in such a volatile area, genuine investment of illicit money in licit businesses could occur. Some of this activity is likely to be captured in the recorded economy.

There are however three side centripetal effects of such illegal activity:

- (a) Unexplained increases of cash remittances: It would be worth highlighting that cash remittances from Europe have increased dramatically in recent years in a number of West African countries. This is best seen in the larger countries with better developed systems. In Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria, and Senegal, there has been a doubling or tripling of remittances in the past several years. There are reports that Nigeria's remittances increased by 200% between 2005 and 2006. If part of the European wholesale market for cocaine has indeed moved from Colombia to West Africa, the movement of large amounts of hard currency to the region, representing the proceeds of retail cocaine sales reinvested in future supplies, would be expected.
- (b) Sudden increase of Foreign Direct Investment in Guinea Bissau: Aside from wire transfers, drug money could be moved into the region, through business transactions, perhaps showing up as foreign direct investment (FDI). After years of invisible or zero FDI, Guinea Bissau suddenly attracted US\$42 million in 2006, equal to nearly a sixth of GDP. Unlike remittances, FDI can suddenly jump as a result of a small number of transactions.
- (c) Appreciation of local currencies: One possible effect of a sudden influx of money into an area could be the appreciation in the value of the local currency. Many of the economies of the region are extremely small, with GDPs of less than US\$3 billion annually. Some of these countries are Members of the Union Economique et Monétaire Ouest Africaine or the Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale and so use their respective versions of the CFA Franc. Other countries have economies too large for sudden influxes to have much impact, such as Nigeria and Ghana. But others, such as the Gambia, are both small and maintain their own currency.

The Gambian currency, the Dalasi, after years of declines, has experienced a rapid appreciation of its value since the end of July 2007 which has left economists and local analysts puzzled. The appreciation has been most remarkable between 26 and 27 of



September 2007, where the Dalasi increased 25.9% in value against the dollar in one single day. Between mid-July and the beginning of November 2007, the Gambian currency had appreciated 37.9% against the dollar, 31.1% against the Euro and 34.5% against the British pound. This could be due to speculation or legitimate investment, but it could also be due to money laundering<sup>44</sup>.

Parallel to the previous lines of thought and analysis, what is al-Qaeda's economic strategy in Africa? Are there any links between terrorism financing and drug cartels operating in Latin America and West Africa?

Al-Qaeda's attacks over the past six years have had specific economic repercussions. Firstly, Osama bin Laden gleefully noted, in a speech addressed to the American people on 29 October 2004, that 'al Qaeda spent US\$500,000 on the event [11 September 2001] while America lost, in the event and its subsequent effects, more than US\$500 billion dollars; that is to say that each of al Qaeda's dollars defeated 1 million American dollars<sup>45</sup>.' The chain of al-Qaeda attacks had other economic repercussions: Arab investors, worried that their assets may be frozen, withdrew billions of dollars from Western financial institutions and invested them instead in the Muslim world, including West Africa. Huge oil revenues resulting from the vastly inflated current price of oil are also now being invested in the Gulf states resulting in an economic boom.

Regular insurgency attacks on oil pipelines and installations in Iraq have also already impacted on oil prices with the so-called 'terror premium' leading to the highest prices on record. Al Qaeda has frequently urged OPEC ministers to reduce oil production, resulting in higher prices which squeeze Western economies.

Similarly, the link between drug trafficking and terrorism financing in the Latin America-West Africa-European Union (EU) triangle has been analyzed by intelligent experts in the EU and the United States of America. In this context, it would be worth highlighting that on the Tri-Border Area (TBA) in Latin America where the frontiers of Brazil, Argentina and Paraguay all meet, and which has figured heavily for the last two decades as a nexus for drug traffickers and even –in the last decade- for terrorists, there are strong suspicions that a number of drug cartels are operationally affiliated with Middle Eastern groups<sup>46</sup>.

The TBA is a nexus between two major points, and a drop off for air travel between those two points, and the region is economically important for legitimate business and illegitimate as well. According to the Brazilian government, US\$12 billion is laundered through the TBA each year, and that is just on their side. According to estimates by the Commander of the U.S. Southern Command, James T. Hill, some US\$50 to US\$500 billion is laundered in the TBA, as the area is vibrant and alive with legitimate and specifically illegitimate businesses. Out of this has emerged a terrorism financing network, with several figures involved including merchant Assad Ahmad Barakat, who has been designated a key Hezbollah financier responsible for sending at least US\$50 million to Hezbollah since 1995<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> "Cocaine Trafficking from West Africa to Europe", *UNODC Report* presented to the UN Security Council, (November 2007).

<sup>45</sup> Abdel Bari Atwan (2006): *The Secret History of al Qaeda*, by, University of California Press, pp. 96-99.

<sup>46</sup> John Lombardi, Department of Defense, *Terrorism Financing & State Responses in Comparative Perspective*, Conference Report, Monterey, CA, 4-5 November 2004.

<sup>47</sup> *Ibid*.



It goes without saying that the very same drug cartels acting in Latin America are now reaching the coasts of West Africa due to an enabling environment with weak legislation on all sides of the border, poor law enforcement, non-transparent financial institutions, poorly monitored borders beyond the checkpoints and easy access to illicit activities conducted by organized crime.

### *Governance impact*

Whatever the macroeconomic effects, drug flows of the magnitude seen in West Africa are highly likely to result in the higher incidence of corruption of law enforcement and the consequent undermining of the rule of law. In countries like Guinea Bissau, there are repeated allegations that high ranking officials in government and the military are complicit in drug trafficking and there have been a number of questionable judicial and executive decisions that appear to be corruption-related. Corruption of this sort cannot but undermine the already tenuous confidence many citizens of the region have in their governments. The example of Guinea Bissau, where 635 kg of cocaine have been seized in 2007, goes along with the seizure in Senegal in 2007 (2,450 kg), Mauritania (1,460 kg), and Ghana (in 2006 a total of 2,064 kg and in 2007 at least 333 kg in 2007 through the UK supported West Bridge operation alone).

Based on the international indicators, many of the countries of the region can scarcely afford to suffer a further loss in credibility. The World Bank establishes quantified governance ratings for countries throughout the world<sup>48</sup>. Governance ratings in West Africa are generally not high, with a few countries scoring about the international average for most indicators.

## **Bibliography**

### **Books:**

- Atwan, Abdel Bari, (2006): *The Secret History of al Qaeda*, University of California Press,
- Friedman, Thomas L. The World Is Flat, (2006): *A Brief History of the Twenty-First Century*, Farrar, Straus and Giroux, Toronto.
- Kaufmann, D., Kraay and M. Mastruzzi, (2007): *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*. Washington D.C.: World Bank Policy Research.
- Meredith, Martin, (2006): *The State of Africa: A History of Fifty Years of Independence*. Free Press, Toronto.
- Musah, Abdel-Fatau and Kayode Fayemi (eds.), (2000): *Mercenaries: An African Security Dilemma*, Pluto Press, London.

---

<sup>48</sup> These are “a statistical compilation of responses on the quality of governance given by a large number of enterprise, citizens and expert survey respondents in industrial and developing countries, as reported by a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations.” See Kaufmann, D., Kraay and M. Mastruzzi, *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*. Washington D.C.: World Bank Policy Research, June 2007.



**Journals, Magazines and Special Reports:**

- Aning, E. K. "The Anatomy of Ghana's Secret Arms Industry", in Florquin, N. and Eric G. Berman. *Armed and Aimless: Armed Groups, Guns, and Human Security in the ECOWAS Region*, Small Arms Survey, Geneva, (2005)
- Aning, E. K. 'Liberia, Niger & Nigeria' in Richard Moyes, ed., *Explosive Remnants of War and Mines other than Anti-personal Mines*, *Global Survey 2003 –2004*, London Landmine Action.
- BBC News, "on the Salafist Group for Preaching and Combat terrorist attacks in Algeria", 11 December 200
- Cook, C. "*Mexico's Drug Cartels*", *Congressional Research Service*, Washington D.C., (16 October 2007).
- Docking, Timothy, "Terrorism's Africa Link," *The Christian Science Monitor* (November 14, 2001 Congress, 2002.)
- "Cocaine Trafficking Trends", *Europol Report*, (September 2007).
- The Ghanaian *Daily Graphic*, 19 September 2005.
- "For a Few Dollars More: How al Qaeda moved into the diamond trade", *Global Witness report*, (April 2003).
- "Borderline Slavery, Child Trafficking in Togo", *Human Rights Watch*, Vol. 15, No. 8 (A) (March 2003).
- "Combating Child Trafficking in West and Central Africa", *ILO World of Work*, No. 39, (June 2001).
- "International Narcotics Control Strategy Report 2006", US State Department, (March 2006).
- "Nigeria: IRIN Focus on the dangers of cross-border crime", *IRIN News*, (2005).
- "Terrorism Monitor", *The Jamestown Foundation*, Volume 3, Issue 15, (28 July 2005).
- Lamine, Cissé. "The ECOWAS and the Daily Events: The Present Realities of the Integration Process within the Sub-region", *Agenda 2006*, Accra, Ghana, (March 2006).
- Lombardi, John, "Terrorism Financing & State Responses in Comparative Perspective", *Conference Report*, Monterey, Department of Defense, CA, (4-5 November 2004).
- Mackinlay, John, "Osama Bin Laden: Global Insurgent," *African Security Review*, 10/4 (2001).
- "Narcotic Control Board of Ghana", *Drugs Seizures Report* , Accra, Ghana, (December 2005).
- "Cocaine Use Declines among U.S. Workforce", *press release ONDCP*, (9 August 2007).



Razzia, Sharik, "West Africa under the threat of Terrorism", *University of Michigan Discussion Papers*, Vol. V, (Spring 2007).

"Ways to Combat Sub-Regional and Cross-Border Problems in West Africa", *UN Report of the UN Secretary-General*, S/2004/200, UN Security Council, (12 March 2004).

"Cocaine Trafficking from West Africa to Europe", *UNODC Report presented to the UN Security Council*, (November 2007).

"Transnational Organized Crime in the West African Region", *UNODC Report*, New York, 2005.

"World Drug Report", *UNODC*, Vienna, 2007.

Zhucker, Blerim, "Trafficking in Small Arms in West Africa", *IRIUM*, (April 2007).

Zhucker, Blerim, "Illegal Trading in Natural Resources in West Africa", *IRIUM*, (July 2007).

#### **International Law, Jurisprudence:**

United Nations Convention against Transnational Organized Crime, adopted by the General Assembly in its resolution 55/25 of 15 November 2000.

#### **On-line Sources (Internet):**

Explosive remnants of war at <http://www.landmineaction.org/resources>.

Nigerian Criminal Code Act, Chapter 77, Laws on the Federation of Nigeria, Chapter 38 on "Obtaining Property by False Pretences: Cheating" Section 419 at <http://www.nigeria-law.org/Criminal Code Act-Tables.htm>

"Outcome Document and Final Report", *UN.GIFT High-Level Expert Meeting on Trafficking in Children and Armed Conflict: Preventing and Combating the Illicit Recruitment and Use of Child Soldiers in West and Central Africa*, Abidjan, (26-28 November 2007) at <http://www.unodc.org>

World Bank website: <http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile>





## EL CONFLICTO DE DARFUR: UN RETO PARA LA CREDIBILIDAD DE LA UNIÓN AFRICANA

María Ángeles Alaminos <sup>1</sup>  
UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

### Resumen:

En el caso de la crisis de Darfur la Unión Africana esperaba conseguir su primer éxito a nivel internacional en la pacificación de un conflicto africano; el conflicto de Darfur ha supuesto un reto para su credibilidad. La Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS) intentó poner fin a la crisis, pero los recursos limitados, tanto económicos como humanos fueron incapaces de frenarla. La protección de tres millones y medio de personas en situación de riesgo en Darfur ha constituido un desafío para la UA y una prueba de la efectividad de su misión AMIS. La Unión Africana quiere demostrar su valía como organización, su potencial en el desarrollo de acciones concretas, su preponderancia como actor en el ámbito africano y su relevancia como actor internacional.

**Palabras clave:** Unión Africana; Darfur; conflicto.

**Title in English:** “*The Darfur Conflict: A Challenge to the Credibility of the African Union*”

### Abstract:

*In the case of the Darfur crisis, the African Union expected to achieve its first success on the international level in the pacification of an African conflict; the Darfur conflict has been a challenge to its credibility. The African Union mission in Sudan (AMIS) tried to stop the crisis, but their limited economic and human resources were unable to do so. The protection of 3,500,000 people in situation of risk in Darfur has been a challenge to the AU and a test for the effectivity of its AMIS mission. The African Union wants to prove its importance as an organization, its potential for developing concrete actions, its preponderance as an actor in Africa and its relevance as an international actor.*

**Keywords:** African Union; Darfur; conflict.

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> 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).



## Introducción

El continente africano se caracteriza por la extremada fragmentación en Estados y por la debilidad histórica de los mismos en cuanto a su estructura jurídico-política.

El regionalismo institucional ha estado en un principio entroncado con la lucha del hombre negro por su emancipación política, lucha global del continente en su globalidad, identificándose en su origen con el sueño panafricano.

L. S. Senghor<sup>2</sup> consideraba que el vínculo entre los africanos es una unión mas allá de la historia, enraizado en la prehistoria. Relacionado con la geografía, la etnia, la cultura, lo que une a los africanos es anterior al cristianismo y al islam; de hecho es anterior a toda civilización. Es una comunidad cultural: Africanidad.<sup>3</sup>

Este enfoque es poético, pero ineficaz, ya que propone únicamente alianzas fundadas por una solidaridad de raza, de color. Y es peligroso porque la solidaridad racial puede devenir racismo, chauvinismo y pannegrismo

En consecuencia, la unidad africana no debe ser una unidad sentimental, sino una unidad dictada por consideraciones de tipo político y económico.

La Carta de la OUA refleja el ansia de “reforzar la unidad y la solidaridad de los Estados africanos” y de “eliminar, bajo todas sus formas, el colonialismo de África”

Tras la descolonización y las independencias, surge un nuevo lema: “África para los africanos”. Hace falta encontrar formas que permitan el reagrupamiento<sup>4</sup>, aunque las potencias coloniales habían dejado ejemplos importantes: África Occidental Francesa (reagrupaba 8 países), África Ecuatorial Francesa (4 países). Gran Bretaña había creado la Federación del África Central y favorecido igualmente la creación de la Federación del África Oriental.

Con la creación de la OUA, los Estados africanos se dotaron de un instrumento para la puesta en práctica de los principios de coexistencia pacífica y de la emergencia de África en el plano internacional.

No obstante, el movimiento integracionista africano se manifestó desde su origen como un proyecto ambicioso e idealista, cuyos impulsores obviaron las dificultades de todo tipo: geográficas (África como mosaico de pueblos, distancias enormes y ausencia de infraestructura viaria), económicas (la condición generalizada en el continente de subdesarrollo) y políticas (África conservadora y progresista, conflictos fronterizos, etc.).

---

<sup>2</sup> Antigo Presidente de Senegal, poeta y ensayista.

<sup>3</sup> Y describe al negro-africano como poseedor de una racionalidad intuitiva opuesta a la razón discursiva del blanco-europeo. El negro procede por intuición e inducción mientras que el blanco por análisis y deducción. Tiene además el don del símbolo, de la imagen y del ritmo además de un sentido excepcional de comunión y solidaridad con el grupo.

<sup>4</sup> La simultaneidad de los procesos de descolonización llevó a los gobiernos africanos a reclamar la unidad del continente, recogiendo estas visiones en las Conferencias de Casablanca y Monrovia, que precedieron a la firma en 1963 de la Carta de la OUA



A pesar de dichas dificultades los procesos de institucionalización de las solidaridades regionales se han concretado en la creación de organizaciones a nivel subregional y a nivel continental a través de la Organización de la Unidad Africana, hoy Unión Africana.

La OUA se fundó el 25 de mayo de 1963 en Addis Abeba, con la firma de la Carta de la OUA por parte de 32 gobiernos. A lo largo de los años se incorporaron 21 países más.

La OUA, como organización internacional, ha permitido a todos los Estados miembros adoptar posiciones coordinadas en materias de interés común respecto a África en las instancias internacionales y defender los intereses del continente.

A través del Comité de Coordinación, para la liberación de África, el continente ha podido hablar con una sola voz y ha podido actuar con determinación en la realización de un consenso internacional en apoyo de las luchas de liberación y contra el apartheid.

Por otra parte, la OUA debía haber sido el motor y el marco de la unificación del continente africano. Sin los medios ni la maquinaria suficiente, con una soberanía muy limitada, su acción dependió de la voluntad política de los Estados miembros.

Al reclamar los Estados su soberanía y la totalidad de los poderes, al rechazar toda delegación de poderes y todo compromiso, la OUA quedó paralizada, sin fuerza para imponerse a sus miembros ni vocación supranacional en el plano jurídico.<sup>5</sup>

Las iniciativas tomadas por la OUA abrieron el camino al nacimiento de la UA. En julio de 1999, la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno decidió celebrar una sesión extraordinaria para acelerar el proceso de integración económica y política sobre el continente. Desde entonces, cuatro Cumbres se han celebrado y han dado lugar al establecimiento oficial de la UA.<sup>6</sup>

La UA es la institución fundamental y la principal organización del continente para la promoción de la integración socio-económica acelerada del continente, lo cual llevará a una mayor unidad y solidaridad entre los países africanos y los pueblos.

La UA está basada en la visión compartida de un África unida y fuerte, y en la necesidad de construir una asociación o partenariado entre los gobiernos y todos los segmentos de la sociedad civil, en particular las mujeres, los jóvenes y el sector privado, con el fin de reforzar la solidaridad y la cohesión entre los pueblos de África.

Como Organización continental, la UA se centra fundamentalmente en la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad en el continente como pre-requisito para la puesta en marcha de su programa en el campo del desarrollo y de la integración.

<sup>5</sup> Y por tanto con un margen de maniobra reducido.

<sup>6</sup> -La sesión extraordinaria de la Conferencia, celebrada en Sirte (9-9-1999), decidió la creación de la UA.

- La Cumbre de Lomé (2000) adoptó el Acta Constitutiva de la UA

- La Cumbre de Lusaka (2001), estableció el programa para la implementación de la UA

- La Cumbre de Durban (2002), puso en marcha la UA y fue seguida de la celebración de la Sesión inaugural de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión.

La Declaración Sirte, cuya fecha es calificada por los africanos como un evento trascendental en la evolución institucional del continente, demanda la creación de la UA en vistas a acelerar el proceso de integración del continente con el fin de permitir a África jugar el rol que le toca en la economía mundial, a la vez que realiza los esfuerzos para resolver los problemas sociales, económicos y políticos a los que se enfrenta, problemas acentuados por los efectos negativos de la globalización



Uno de los órganos de la organización es el Consejo de Paz y Seguridad creado por decisión de la Cumbre de Lusaka de julio de 2001 para la prevención y resolución de conflictos. Compuesto por 15 miembros, sus objetivos son promover la paz, seguridad y estabilidad en África; prevenir los conflictos; promover la reconstrucción post-conflicto; coordinar y armonizar los esfuerzos del continente para combatir el terrorismo internacional; desarrollar una política de defensa común; promover la democracia y proteger los derechos fundamentales

Todavía en estado incipiente, este órgano busca incentivar mecanismos de mediación y arbitraje por naciones africanas de conflictos locales, pero aún no cuenta con protocolos definitivos y el número de signatarios es reducido

Un aspecto novedoso de la organización es, en respuesta a las crisis regionales en África, el Proyecto de creación de una fuerza interafricana destinada a misiones de mantenimiento o restablecimiento de la paz bajo la égida de la propia UA y de la ONU.

Un primer objetivo de esta iniciativa fue, en julio de 2004, la crisis de la región de Darfur en Sudán y se proyecta además la creación, en materia de prevención de conflictos, de un sistema continental de alerta rápida antes de 2010

Así pues, a pesar del pluralismo subregional africano, la Unión Africana se ha establecido a nivel continental con objetivos precisos y ambiciosos, a niveles políticos, económicos y sociales. Si uno de los propósitos fundamentales de la organización es el mantenimiento de la paz y seguridad en el continente, la UA ha puesto en práctica acciones al respecto en materia de prevención y resolución de conflictos y cuyo primer reto: Darfur, ha implicado la acción y solidaridad de la organización, y por ende, de los Estados miembros, lo cual desarrollaremos en las próximas páginas.

En el caso de la crisis de Darfur la Unión Africana esperaba conseguir su primer éxito a nivel internacional en la pacificación de un conflicto africano; el conflicto de Darfur ha supuesto un reto para su credibilidad.

El presidente de turno de la Unión Africana, Nigeria, ejerció un papel mediador entre Jartum y los rebeldes de Darfur, patrocinando las conversaciones de paz de Abuja iniciadas el 23 de agosto de 2004.

EL Consejo de Seguridad de la UA declaró en octubre de 2004 que se iban a enviar a Darfur 3.320 efectivos ( observadores, policía, fuerzas armadas de protección y personal vario) con el cometido de investigar abusos contra civiles y violaciones del alto el fuego y para proteger a la población cuya seguridad corre peligro.

La Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS) intentó seriamente poner fin a la crisis, pero los recursos limitados, tanto económicos como humanos (comenzaron enviando 300 soldados) fueron incapaces de frenarla.

La Unión Africana quiere y debe demostrar su valía como organización, su potencial en el desarrollo de acciones concretas y no meramente verbales, su preponderancia como actor en el ámbito africano y su relevancia como actor internacional.

Darfur constituye un caso paradigmático y un buen laboratorio para el estudio de las posibles políticas de prevención y resolución de conflictos de la UA, al ser un conflicto enquistado en el seno del continente.



## 1. La acción de la Unión Africana: la Misión AMIS

El catalizador para la formación de la Misión de la Unión Africana en Sudán<sup>7</sup> fue la firma del Acuerdo de Alto el fuego humanitario (N'Djamena, 8 de abril de 2004) por el Gobierno de Sudán y los dos grupos rebeldes (SLM/A<sup>8</sup> y JEM<sup>9</sup>). Sin embargo fue el Acuerdo de Addis Abeba (28 de mayo de 2004) el que abrió la senda a la Unión Africana para desempeñar su papel específico en Darfur. Se formó una Comisión de verificación del alto el fuego y se decidió el despliegue de observadores militares junto a una pequeña fuerza de protección para los mismos. En junio habían llegado los primeros contingentes de AMIS a la región y en octubre la llamada AMIS I estaba compuesta por un personal de 465 efectivos de diez países africanos, a los que se unieron otros de la Unión Europea y los Estados Unidos, además de otros de las partes en conflicto.

Pronto se hizo evidente que la situación empeoraba y el 20 de octubre de 2004 el Consejo de Paz y Seguridad de la UA decidió aumentar la misión a 3.320 incluido el componente de policía civil de 815 miembros. Esta fuerza incrementada se conoce como AMIS II.

Posteriormente el Consejo de Paz y Seguridad decidió, en abril de 2005, aumentar la fuerza a 6.171 y el componente civil hasta 1.560.

Desde ese momento, la UA intentó conseguir que las partes del conflicto llegaran a un Acuerdo de Paz, cosa que consiguió el 5 de mayo de 2005 tras siete rondas de negociaciones durante dos años. El Acuerdo de Paz de Darfur se firmó en Abuja entre el gobierno de Sudán y la facción del SLM liderada por Minni Minawi.

Sin embargo, la facción del SLM liderada por Wahid y el grupo JEM se negaron a firmar el Acuerdo, a pesar de las garantías de la Comunidad Internacional de que sus requerimientos serían tenidos en cuenta en la fase de aplicación. De hecho, la UA, la ONU, la UE, la Liga Árabe, EEUU, Reino Unido, Holanda, Francia, Noruega, Egipto y Canadá firmaron el Acuerdo como garantes.

Apoyar la aplicación del Acuerdo de Paz fue entonces la misión principal de AMIS.

El mandato de AMIS era en un principio por un año, renovable<sup>10</sup> si necesario, para conseguir los siguientes puntos:

- Observar el cumplimiento del Acuerdo del cese el fuego humanitario de 8 de abril de 2004 y todos los acuerdos que hubiere en un futuro
- Asistir en el proceso de recuperar y construir la confianza entre los bandos.
- Contribuir a la existencia de un entorno seguro que permitiera la distribución de ayuda humanitaria y el regreso de las personas desplazadas y refugiados a sus hogares, de tal forma que mejorase la situación de seguridad en Darfur

<sup>7</sup> Desde ahora y para abreviar utilizaremos sus siglas: AMIS, del inglés African (Union) Mission in the Sudan

<sup>8</sup> En inglés Sudan Liberation Movement / Army

<sup>9</sup> En inglés Justice and Equality Movement

<sup>10</sup> De hecho el mandato se ha extendido hasta el establecimiento de la Misión híbrida UA-UN: UNAMID, que ha absorbido a la AMIS.



En los sectores bajo la jurisdicción de AMIS, la misión ha llevado a cabo tareas orientadas a las poblaciones locales, mediante el despliegue de observadores militares, fuerzas de protección y personal tanto militar como civil provenientes de toda África.

Entre estas tareas:

- Controlar y verificar la situación de seguridad en el regreso de los desplazados.
- Controlar y verificar el cese de hostilidades entre todas las partes.
- Controlar las actividades de las milicias contra la población.
- Verificar los esfuerzos del gobierno de Sudán para desarmar a las milicias Janjawid.
- Investigar e informar de las violaciones del alto el fuego.
- Proteger a la población civil en peligro, con los recursos y capacidades necesarios, bien entendido que la protección de la población civil es deber del gobierno de Sudán.
- Proteger las operaciones humanitarias, tanto fijas como móviles, del peligro y amenazas que pudieran sufrir.
- Proveer personal militar visible, estableciendo asentamientos temporales para detener las actividades hostiles de los grupos armados contra la población civil.
- Garantizar el retorno de los desplazados en condiciones de seguridad y procurar mantener la seguridad en los campos de desplazados, por medio de la presencia civil y militar.

El cuartel general de la misión se encontraba en Jartum, siendo la jefa de la misión Monique Mukaruliza (Ruanda). El comandante en jefe de la fuerza era el General Lkf Aprezi (Nigeria) y su segundo el Brigadier General Ephem Rurangawa (Ruanda).

En cuanto al personal militar, las últimas cifras disponibles<sup>11</sup> hablan de 596 observadores militares, 5210 soldados para la fuerza de protección y 3 oficiales internacionales.

El comisario de policía era Daniel Moenyana (Sudáfrica) y su segundo Henry Dazhie (Ghana). El personal civil constaba de 1.425 personas (1.138 hombres y 270 mujeres)<sup>12</sup>

El mandato del componente militar de la misión consistía fundamentalmente en proveer un entorno seguro para la población civil, facilitar el acceso a la ayuda humanitaria y contribuir al regreso de los refugiados y desplazados a sus hogares. Además, el control del cumplimiento del Acuerdo de paz<sup>13</sup> y del alto el fuego humanitario. Por último, ayudar a crear la confianza necesaria para la paz y seguridad en Darfur que llevase a una estabilidad política en la región.

La estructura de la misión se basaba en 8 sectores y en 29 grupos de observadores militares. Cada grupo consistía en al menos 2 equipos de observadores militares, constando

<sup>11</sup> Véase <http://www.amis-sudan.org/troops.html>

<sup>12</sup> Véanse las cifras en <http://www.amis-sudan.org/troops.html>

<sup>13</sup> La lectura completa del acuerdo de paz se puede encontrar en <http://www.amis-sudan.org/dpafull.html> y una lectura de los puntos principales puede verse en <http://www.amis-sudan.org/dpaeasy.html>



cada uno de 10 observadores militares apoyados por representantes de los partidos. Cada sector constaba de un batallón de fuerzas de protección desplegado en compañías independientes, cada una de las cuales asistía a un grupo. El orden y el mando se llevaban a cabo por comandantes de cada grupo y sector, ejercitando tareas de control sobre la fuerza de protección en sus respectivas áreas de responsabilidad.

La distribución geográfica del personal militar era la siguiente<sup>14</sup>:

---

<sup>14</sup> Tomado de <http://www.amis-sudan.org/military.html>



<i>Military Observers</i>		<i>Protection Force</i>	
Algeria	13	RBATT 4 (Rwanda)	680
Burkina-Faso	04	RBATT 5 (Rwanda)	538
Burundi	10	RBATT 6 (Rwanda)	538
Botswana	20	GAMCOY (Gambia)	196
Cameroon	30	NIBATT 4 (Nigeria)	677
Congo	14	NIBATT 5 (Nigeria)	677
Egypt	34	NIBATT 6 (Nigeria)	677
Gabon	22	SENBATT 3 (Senegal)	538
Gambia	20	MILITARY POLICE	60
Ghana	23		
Kenya	53		
Lesotho	10	FORCE ENGINEERS	38
Libya	09		
Malawi	24		
Mali	15		
Mauritania	20		
Madagascar	09		
Mozambique	15		
Namibia	24		
Nigeria	70		
Rwanda	34		
Senegal	35		
South Africa	39		
Togo	16		
Zambia	45		
<b>Total</b>	<b>608</b>		

Entre las tareas desempeñadas por el componente militar de la misión encontramos las siguientes:

- Escortar a las organizaciones internas, ONG's y Agencias de la ONU en el desarrollo de sus deberes.
- Realizar consultas tanto con los firmantes del Acuerdo de paz como con los no firmantes para asegurar una coexistencia pacífica y el restablecimiento de la paz y seguridad en Darfur.
- Llevar a cabo investigaciones de todas las violaciones del alto el fuego.
- Escortar a las personas desplazadas cuando debían buscar leña y cultivar sus tierras o recoger sus cosechas.



- Rondas y patrullas en los pueblos y aldeas de Darfur. Cada día se llevaban a cabo 32 patrullas, lo cual ha contribuido significativamente al regreso de parte de las poblaciones desplazadas.
- Actividades de entrenamiento militares desarrolladas con la colaboración de la OTAN y la ONU.
- Demarcación de zonas desmilitarizadas alrededor de los campos de desplazados en áreas bajo control de los firmantes del Acuerdo de paz.
- Prestar asistencia humanitaria a la población local dentro de las capacidades y recursos de los contingentes.

Tras la firma del Acuerdo de paz de Darfur<sup>15</sup> nuevas tareas se le encomendaron a AMIS, algunas de ellas reflejadas en el capítulo 3 del Acuerdo, como el establecimiento y patrulla de zonas seguras, la identificación y desmilitarización de rutas migratorias nómadas, incluyendo la patrulla en dichas rutas para garantizar la seguridad; la protección de la población civil bajo amenaza inminente etc.

Las nuevas tareas generadas tras el Acuerdo de Paz dejaron claro que era necesario aumentar la capacidad de la misión de la UA a todos los niveles, tanto militar y civil como logístico. Para desempeñar sus funciones de forma satisfactoria AMIS debía reforzar sus recursos y capacidades, lo cual no era evidente sin la ayuda internacional, que debería haber invertido más personal y recursos que impidiesen los estallidos de la violencia y evitasen las consecuencias desastrosas humanitarias que hemos visto desde el inicio del conflicto.

A la luz del deterioro de la situación en Darfur y ante la ausencia de control de la policía sudanesa se hizo urgente el establecimiento del componente civil de policía de la misión AMIS.

El 20 de octubre de 2004, en la 17 reunión del Consejo de Paz y Seguridad de la UA se decidió el despliegue de 815 policías en Darfur para intensificar las operaciones de AMIS. En la 28 reunión del Consejo, el 28 de abril de 2005 se decidió acrecentar la misión con 745 policías civiles, llegando a un total de 1560.<sup>16</sup>

El mandato inicial de los oficiales de policía era básicamente el siguiente:

- La monitorización del cumplimiento del Acuerdo de alto el fuego humanitario de 8 abril 2004 y de los Acuerdos existentes en un futuro.
- La asistencia en el proceso de desarrollo de medidas de confianza.
- La creación de un entorno seguro que permitiera el reparto de ayuda humanitaria y la mejora de la situación de seguridad en Darfur.

Las principales tareas encomendadas al componente civil de la misión eran las siguientes:

---

<sup>15</sup> Gracias a los esfuerzos realizados por la Unión Africana, con ayuda de la Comunidad Internacional.

<sup>16</sup> Véanse al respecto los comunicados del Consejo de Paz y Seguridad en <http://www.africa-union.org/DARFUR/homedar.htm> fundamentalmente los de 28 abril 2005 y 20 octubre 2004.



- La asistencia en la creación de medidas de confianza.
- El establecimiento de relaciones con las autoridades policiales sudanesas y con los líderes locales.
- El control y la información del servicio de la policía sudanesa.
- La investigación de las actividades irregulares de la policía de Sudán.
- La verificación de la situación de seguridad del regreso de los desplazados y en las proximidades de los campos para ellos establecidos.

Las actividades del personal civil se estructuraron en tres fases. En la Fase 1 el mandato establecía la presencia de 815 policías, que en la Fase 2 se verían aumentados con otros 745. A la fecha de 30 de junio de 2006 el número total de oficiales en Darfur ascendía a 1398(230 mujeres y 1168 hombres) provenientes de 17 países diferentes.<sup>17</sup>

Manejando estas cifras se hace evidente que el componente civil establecido por la misión era insuficiente para realizar las tareas de control encomendadas. Además, los líderes de los grupos rebeldes, al ver que no existía mención alguna respecto a la colaboración del componente civil con ellos, pero sí con el gobierno de Sudán, les impidieron el acceso de las zonas bajo su control. Esto dificultó hasta lo imposible las operaciones civiles en dichas áreas y el Comisario de policía tuvo que establecer negociaciones con algunos de los líderes rebeldes para intentar resolver las tensiones existentes.

Para aumentar las dificultades, los países contribuyentes enviaron a los oficiales con retraso respecto a las fechas establecidas, lo que impidió la correcta coordinación de las actividades en las zonas que lo permitían.

El personal civil, junto a los observadores militares, ONG's y policía local, llevó a cabo actividades de escolta de la población desplazada; celebró foros para mujeres y niños<sup>18</sup>, reuniones sobre seguridad, apoyo a las víctimas del conflicto, conciliación de las partes en conflicto, etc.

Las actividades se han visto en todo momento dificultadas por la situación terrible de inseguridad, por la oposición del gobierno, por la negativa de los grupos rebeldes a permitir el acceso a sus zonas de influencia y por las características geográficas de la zona.<sup>19</sup>

Las dificultades se vieron engrandecidas por la falta de adecuados sistemas de comunicación; la falta de vehículos, algunos de los cuales robados o destruidos por los rebeldes; la falta de alojamiento para los oficiales, algunas de cuyas estaciones de policía fueron atacadas...sin olvidar las barreras lingüísticas que impiden la comunicación con la población local y las barreras naturales que impiden el acceso a muchas áreas de población necesitada.

<sup>17</sup> Estas son las últimas cifras disponibles, puede ampliarse información en <http://www.amis-sudan.org/civilian2.html>

<sup>18</sup> En estos foros se anima a las mujeres a informar de los casos de violencia física y sexual, se dan consejos sobre higiene, se aseguran los nutrientes a los niños, etc.

<sup>19</sup> La región de Darfur está constituida por un vasto desierto y zonas montañosas. Sólo una pequeña zona posee vegetación, lo cual enfrenta a la población local y a la población árabe nómada para alimentar a sus animales. El personal de AMIS debía acudir a estos lugares para tener información de primera mano y entonces era interceptado y secuestrado por miembros de las milicias.



El personal civil continuó sus tareas a pesar de las dificultades y el descontento de la población de Darfur, que considera que el Acuerdo de Paz no responde a sus demandas y que AMIS no ha sido capaz de protegerles de los ataques y se ha posicionado del lado del gobierno de Sudán.

La misión siguió trabajando y el 4 de junio de 2006 se formó un equipo para la aplicación del Acuerdo de Paz, además de continuar con la creación de medidas de confianza y el entrenamiento de oficiales.

Desde el inicio del conflicto en Darfur la violencia no ha cesado debido a los continuos ataques de los Janjawid y a la fragmentación de los grupos rebeldes en múltiples facciones. Los ataques contra la población civil y contra los convoyes de ayuda humanitaria se han repetido a diario, así como la quema de poblados y mercados, el desplazamiento de la población y la violencia sexual contra las mujeres. Los efectivos de AMIS fueron también objetivo de ataques.

La misión AMIS ha constituido en esta situación un elemento crítico para proveer protección a los civiles (escortar a las mujeres cuando abandonaban sus aldeas para recoger leña y otras tareas ya citadas), a pesar de su limitación geográfica y militar. El componente civil de la misión ha servido de intermediario a los actores humanitarios entre el gobierno de Sudán y la población civil. No obstante, la protección de los civiles e incluso del mismo personal de la misión no ha sido efectiva, debido a que las fuerzas no eran suficientes, ni estaban entrenadas o equipadas adecuadamente. A esto se ha sumado la debilidad del mandato y los problemas financieros.

Los efectivos de la misión AMIS en Darfur consistían en unas 7.000 personas, de las cuales 1.398 del componente civil y el resto militares. Si comparamos estas fuerzas con las tropas desplegadas por la OTAN en sus misiones en Bosnia (60.000 tropas inicialmente desplegadas, cubriendo un área de 51.126 kilómetros cuadrados) y Kosovo (46.000 tropas iniciales, en un área de 10.887 Km. cuadrados), resulta que en Darfur las fuerzas de AMIS debían proteger 493.180 Km. cuadrados, es decir que existía un soldado por cada 88 Km. cuadrados, mientras en Bosnia un soldado cubría un área de 0.85 Km. y en Kosovo 0.24 Km.<sup>20</sup>

Además, las tropas de AMIS sólo poseían armas ligeras (pistolas, granadas) y algunas veces iban totalmente desarmadas. En comparación, los soldados sudaneses y los grupos rebeldes poseían armas pesadas, incluyendo las milicias gubernamentales aviones de ataque.

También se ha llamado la atención sobre la falta de entrenamiento adecuado y coordinación de las tropas de la UA, existiendo diferencias notables entre los diversos contingentes. Este hecho ha dificultado la capacidad de la misión para actuar de forma rápida y contundente, así como la interoperatividad entre los efectivos de distintos países.

Esto explica que el 26 de abril de 2005 la UA pidiera a la OTAN que considerase la posibilidad de proveer apoyo logístico a su misión en Darfur, en una carta enviada por el Presidente de la Comisión de la Unión Africana, el Sr Alpha Omar Konaré al Secretario General de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer.

<sup>20</sup> Véase “Overcoming obstacles to humanitarian assistance in Darfur”, en [http://www.usip.org/pubs/usipeace\\_briefings/2006/0125\\_darfur.html](http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2006/0125_darfur.html) y el papel de la OTAN en Kosovo y Bosnia y Herzegovina en <http://www.nato.int/kosovo/history.htm> y <http://www.nato.int/docu/facts.htm>



El 17 de mayo de 2005, Konaré se entrevistó en Bruselas con el Secretario General de la OTAN, con el presidente de la Comisión Europea, Jose Manuel Durao Barroso; y con el responsable europeo de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, Louis Michel.

En la sede de la OTAN, el Secretario General de la Alianza aseguró que los Veintiséis decidirían "lo más rápido posible" si accedían a proporcionar el respaldo logístico para el transporte de tropas, el entrenamiento de las mismas y las comunicaciones en el marco de la operación en Darfur demandado por Konaré, en total transparencia con la Unión Europea, muy implicada en el aspecto político y financiero de la crisis de Darfur y respetando el liderazgo de la UA.

Durante la que fue la primera visita de un miembro de la Unión Africana a la sede de la OTAN, Konaré invitó a De Hoop Scheffer a la reunión de la UA que tendría lugar en Addis Abeba el 26 de mayo. Tras dicha reunión y tomando como base la confirmación de las necesidades de AMIS y el establecimiento de consultas con la UA, la UE y la ONU, el Consejo del Atlántico Norte accedió el 8 de junio a apoyar a la UA, decisión que se anunció formalmente el 9 de junio de 2005.

Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos resumir la aportación de la Alianza Atlántica en los siguientes sectores: transporte estratégico; entrenamiento en tareas de planificación operativa, mando y control; mejora del servicio de inteligencia; comunicaciones militares y refuerzo de las capacidades de observación.

La Alianza continuó su apoyo a AMIS hasta el 30 de junio de 2007, en un intento de fortalecer la capacidad de la UA para acabar con la violencia y facilitar el acceso humanitario en Darfur

Por otro lado, la Misión AMIS ha sufrido desde su establecimiento y despliegue los efectos de una insuficiente financiación. La Misión estaba casi permanentemente en crisis financiera a pesar de los fondos obtenidos y las donaciones de la Comunidad Internacional.

Por último, uno de los obstáculos principales de la Misión ha sido la debilidad de su mandato. Ya vimos anteriormente que éste consistía en supervisar el Acuerdo de alto el fuego de 2004, ayudar a restablecer la confianza, crear un entorno seguro que permitiera la llegada de la ayuda humanitaria y la protección de la población civil "bajo amenaza inminente".

La misión se estableció por decisión del Consejo de Paz y Seguridad de la UA, después de la falta de consenso político de Naciones Unidas y de la Comunidad Internacional, en el marco del Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, es decir, el capítulo relativo a los Acuerdos Regionales, sin nombrar en ningún momento el Capítulo VII, que incluye tanto medidas que no impliquen el uso de la fuerza como el empleo de fuerzas aéreas, navales o terrestres en caso de acción necesaria para restablecer la paz y seguridad internacionales.

En virtud de este mandato, las fuerzas de AMIS eran fuerzas de verificación, encargadas principalmente de investigar violaciones del alto el fuego y con la autoridad de intervenir en caso de violencia únicamente en el caso de ser testigos de ataques contra civiles, en cuyo caso actuarían inmediatamente, pero en una acción posterior al ataque.

El mandato dejaba la protección de los civiles en manos del Gobierno de Sudán, el cual no sólo no ha llevado a cabo acciones para acabar con el conflicto sino que más bien ha sido y es uno de los máximos responsables de la violencia, ha alentado a las milicias Janjawid en su



acción devastadora y ha impedido el acceso de la ayuda humanitaria, de los observadores internacionales y de los medios de comunicación. El gobierno sudanés ha pedido el respeto a la solución africana, ha apelado al principio de no intervención y ha obstaculizado y rechazado en todo momento el despliegue de cualquier misión de Naciones Unidas que fuera más allá de un mandato de supervisión y verificación del alto el fuego.

Ante la incapacidad de la Misión de la UA, y con las alas cortadas ante la negativa del gobierno sudanés al establecimiento de una misión de peacekeeping, las Naciones Unidas decidieron intervenir en Darfur aumentando el mandato de la misión UNMIS, ya establecida en Sudán para verificar el Acuerdo de paz entre el Norte y el Sur del país.

La misión AMIS, liderada por la UA, transfirió su mandato a la Operación Híbrida AU-UN en Darfur, UNAMID, a finales del 2007, absorbiendo la nueva operación al personal de AMIS.

## **2. La acción de Naciones Unidas: la Misión UNMIS**

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, habiendo determinado que la situación en Sudán (refiriéndose al conflicto Norte-Sur) constituía una amenaza para la paz y seguridad internacionales, estableció la Misión de Naciones Unidas en Sudán (UNMIS) a partir de la Resolución 1590 del Consejo de Seguridad, a fecha de 24 marzo de 2005.<sup>21</sup>

En virtud de dicha Resolución, el mandato de UNMIS consistirá en prestar apoyo para la aplicación del Acuerdo General de Paz<sup>22</sup> desempeñando funciones<sup>23</sup> de:

- Supervisión y verificación del cese el fuego, así como la investigación de las infracciones.
- Enlace con donantes bilaterales respecto de la formación de unidades integradas conjuntas.
- Observación y supervisión del desplazamiento de grupos armados y el redespiegue de fuerzas.
- Asistencia en el establecimiento del programa de DDR<sup>24</sup> previsto en el Acuerdo General de Paz.
- Información publica destinada a todos los sectores de la sociedad, para promover el entendimiento del proceso de paz<sup>25</sup> y de la función de la UNMIS.
- Búsqueda de la reconciliación y la consolidación de la paz.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> <http://www.unmis.org/english/mandate.html>

<sup>22</sup> Comprehensive Peace Agreement (CPA) entre el Gobierno de Sudán/National Congress Party en Sudán del Norte y el Sudan People's Liberation Movement (SPLM) en Sudán del Sur.

<sup>23</sup> <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmis/mandate.html>

<sup>24</sup> Desarme, desmovilización y reintegración de los ex-combatientes, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y los niños combatientes.

<sup>25</sup> En coordinación con la Unión Africana



- Reestructuración del servicio de policía de Sudán de acuerdo a principios democráticos.
- Promoción del Estado de Derecho, un poder judicial independiente y la protección de los Derechos Humanos de la población sudanesa.<sup>27</sup>
- Orientación y asistencia técnica a las partes en el Acuerdo General de Paz para apoyar la preparación y celebración de las elecciones y los referendos previstos en el Acuerdo<sup>28</sup>

Además UNMIS facilitará y coordinará el regreso voluntario de los refugiados y personas desplazadas dentro del país y la asistencia humanitaria, así como la asistencia, el asesoramiento técnico y la coordinación respecto de la remoción humanitaria de minas<sup>29</sup> y contribuirá, en la medida de sus posibilidades, a la protección y promoción de los derechos humanos en Sudán.<sup>30</sup>

La Resolución 1706 del 31 de agosto de 2006<sup>31</sup> del Consejo de Seguridad decidió, sin el perjuicio del mandato preexistente establecido en la Resolución 1590 (2005), que el mandato de la UNMIS se extendiera a Darfur consistiendo en prestar apoyo para la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur de 5 de mayo de 2006 y del Acuerdo de N'Dajamena de cese del fuego por motivos humanitarios en el conflicto de Darfur<sup>32</sup> llevando a cabo las siguientes funciones:

- Vigilar el cumplimiento de los Acuerdos.
- Observar los desplazamientos de grupos armados y el redespiegue de fuerzas en las zonas en que esté desplegada la UNMIS, utilizando medios terrestres y aéreos, de conformidad con los Acuerdos.
- Investigar las violaciones de los Acuerdos e informar de dichas violaciones.
- Mantener una presencia en sectores clave<sup>33</sup> para restablecer la confianza y evitar la violencia.
- Operaciones de reconocimiento terrestre y aéreo para vigilar las actividades de grupos armados a lo largo de las fronteras con Chad y con la República Centroafricana.
- Asistencia y elaboración de un programa de DDR.<sup>34</sup>

---

<sup>26</sup> Mediante la elaboración de un planteamiento nacional no excluyente, que implique a las partes firmantes del Acuerdo.

<sup>27</sup> Mediante una estrategia que contribuya a la paz y la estabilidad a largo plazo

<sup>28</sup> <http://www.africa-union.org/DARFUR/Agreements/MAF0012.PDF>

<sup>29</sup> En colaboración con otros socios internacionales.

<sup>30</sup> En colaboración con otros organismos de Naciones Unidas, organizaciones asociadas y ONG's

<sup>31</sup> <http://www.unmis.org/english/mandate.htm>

<sup>32</sup> Véanse a tal efecto los Acuerdos en <http://www.africa-union.org/DARFUR/homedar.htm> y <http://www.africa-union.org/DARFUR/Agreements/agreementHum.pdf>

<sup>33</sup> Como las zonas de amortiguación establecidas en cumplimiento del Acuerdo de Paz de Darfur, determinadas zonas de los campamentos de desplazados internos y las zonas desmilitarizadas alrededor de esos campamentos y dentro de ellos.



- Asistencia en la preparación y celebración de los referendos previstos en el Acuerdo de Paz de Darfur.
- Campaña de información pública para promover la comprensión del proceso de paz.
- Reestructuración, formación y capacitación del servicio de policía de Sudán.
- Cooperación en el proceso de diálogo entre las partes que desemboque en un planteamiento nacional incluyente.
- Promoción de un poder judicial independiente y de la protección de los derechos humanos de toda la población sudanesa.<sup>35</sup>
- Asegurar la capacidad y competencias suficientes de la UNMIS en materia de derechos humanos y de protección de los civiles.<sup>36</sup>

El mandato de la UNMIS incluía también el regreso voluntario de los refugiados y los desplazados internos y la asistencia humanitaria, ayudando a establecer las condiciones de seguridad necesarias en Darfur, así como hacer frente a los problemas en las fronteras<sup>37</sup> entre Sudán y Chad y entre Sudán y la República Centroafricana.

Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el mandato incluía el uso de todos los medios necesarios, en las zonas de despliegue de sus fuerzas y en la medida de sus posibilidades, para proteger al personal, los recintos, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, garantizar la seguridad y la libertad de circulación del personal de las Naciones Unidas, del personal de asistencia humanitaria y del personal de la comisión de evaluación, impedir que grupos armados obstaculizasen la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur y, sin perjuicio de la responsabilidad que atañe al Gobierno del Sudán, proteger a los civiles que se encontrasen sometidos a amenazas de violencia física.<sup>38</sup>

El intento inicial de que UNMIS se convirtiera para Darfur en una misión bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, incluyendo 17.000 tropas, 2.300 policías y los Paquetes de Apoyo Ligeroy Pesado (LSP y HSP, por sus siglas en inglés) fue un movimiento rechazado por el Gobierno de Sudán. Ello desbarató aún más la efectividad de AMIS, y provocó que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptara la Resolución 1769 el 31 de julio de 2007, por la que se creaba la Misión Híbrida UA-UN en Darfur, conocida como UNAMID, a la cual AMIS transfirió su mandato.

<sup>34</sup> Léase, además del Acuerdo de Darfur, las Resoluciones 1556 (2004) y 1564 (2004) en <http://www.un.org/documents/scres.htm>

<sup>35</sup> Con el objetivo de luchar contra la impunidad y contribuir a la paz y a la estabilidad a largo plazo

<sup>36</sup> Con especial atención a las mujeres y niños

<sup>37</sup> Al respecto, léase “Refugee crisis grows as Darfur war crosses a border”, en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3998&l=1>

<sup>38</sup> <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmis/mandate.html>

Por otro lado pide al Secretario General y a los Gobiernos de Chad y de la República Centroafricana que concierten cuanto antes acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas, teniendo en cuenta la resolución 58/82 de la Asamblea General, relativa al alcance de la protección jurídica en virtud de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, y hasta que se concierten esos acuerdos, se aplique provisionalmente el modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de 9 de octubre de 1990 respecto de las fuerzas de la UNMIS que realicen operaciones en cada uno de esos países.



La misión UNMIS comenzó el 24 de marzo de 2005 (Resolución 1590). El 30 de abril de 2007 el Consejo de Seguridad extendió la misión hasta el 31 de octubre de 2007 (Resolución 1755)<sup>39</sup> con la intención de renovarla para periodos mayores, como así ha ocurrido. La misión prosigue en la actualidad con sus tareas y con el cumplimiento de su mandato inicial de prestar apoyo para la aplicación del Acuerdo General de Paz entre el Norte y el Sur de Sudán.

Actualmente el representante especial del Secretario General es Ashraf Jehangir Qazi (Pakistán). El comandante en jefe de la fuerza es el Teniente General Jasbir Singh Líder (India)<sup>40</sup> y el comisario de policía es Kai Vittrup (Dinamarca).

En la actualidad, los efectivos autorizados de la misión son: hasta 10.000 efectivos militares, incluyendo 750 observadores militares, 715 policías y con un componente civil adecuado.<sup>41</sup>

Según el Informe del Secretario General sobre Sudán de 17 de abril de 2007<sup>42</sup>, a día 10 de abril de 2007 el 96.4% del componente militar del mandato de la UNMIS (9.363 de un total de 9.706) había sido desplegado, incluyendo: 595 observadores militares de las Naciones Unidas, 253 oficiales y 8.515 tropas además de los 65 oficiales designados para el despliegue de la Misión de la Unión Africana AMIS bajo el acuerdo de apoyo ligero.

Por otro lado, a día 10 de abril de 2007 se habían desplegado 653 policías, lo que constituye el 91% de la fuerza autorizada en la Misión. El componente civil cuenta también con 918 civiles internacionales, 2.416 integrantes locales y 190 voluntarios de Naciones Unidas<sup>43</sup>.

Últimas cifras del 31 de octubre de 2007 hablan de un total de 10.106 personal uniformado, compuesto de 583 observadores militares, 8.827 soldados y 696 policías; apoyados por 880 civiles internacionales, 2.566 civiles locales y 253 voluntarios de la ONU<sup>44</sup>.

El mandato del componente civil comprende<sup>45</sup>:

- El apoyo al compromiso de las dos partes del Acuerdo General de Paz<sup>46</sup> para iniciar un proceso global de reconciliación y unidad nacional y el intento de hacer ver la unidad como un aspecto atractivo.
- Comprender el ambiente y el impacto del conflicto sobre la aplicación del Acuerdo, prestando especial atención a las provisiones en cuanto al reparto de poder y de la riqueza.

<sup>39</sup> <http://www.unmis.org/english/documents.htm>

<sup>40</sup> El cuartel general de Naciones Unidas para los peacekeepers se encuentra en Jartum, y hay una Oficina de Coordinación Militar en Juba, en el Sur de Sudán. Además, existe un Cuartel para la coordinación del redespiegue en Kassala, al Este de Sudán, el cual será responsable de la coordinación y monitorización del redespiegue de las fuerzas del SPLM/A desde Kassala hacia el Sur de Sudán y a otros seis sectores. Cada uno de los seis sectores (Juba, Wua, Malakal, Kadulgi, BlueNile, Abeyi) tiene su cuartel sectorial con las unidades de apoyo necesarias.

<sup>41</sup> <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmis/facts.html>

<sup>42</sup> <http://www.unmis.org/english/2007Docs/SG-Rpt-sudan-213.pdf>

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmis/facts.html>

<sup>45</sup> <http://www.unmis.org/english/civilaffairs.htm>

<sup>46</sup> <http://www.unmis.org/english/cpa.htm>. Se encontrará el Acuerdo citado y los demás protocolos.



- Ofrecer servicios de mediación y apoyo a los socios sudaneses para enfrentarse a las tensiones que actúan en detrimento de la consolidación de la paz en todo el país.
- La integración de políticas transversales de sensibilización de género y prevención de abusos sexuales, trabajando junto a los socios sudaneses.

Las tareas principales del componente civil engloban<sup>47</sup>:

- El seguimiento y la verificación de la aplicación del Acuerdo de Paz Norte-Sur y el apoyo a la resolución de los conflictos en Darfur y en el Este.
- El análisis y elaboración de informes sobre desarrollo político, económico y social; el establecimiento de un servicio de alerta temprana y recomendaciones.
- Asistencia técnica y política a los líderes de UNMIS y de los socios sudaneses, incluyendo la mediación.
- La colaboración con los componentes civiles y militares de UNMIS, con los actores internacionales y locales para la consolidación de la paz.
- Hacer participar a las comunidades en programas de confianza y peacebuilding<sup>48</sup>
- Apoyar la capacidad y potencial de la sociedad civil en pro de un gobierno democrático y otros principios del Acuerdo General de Paz.

El mandato del componente policial de UNMIS<sup>49</sup> es ayudar al desarrollo del servicio de policía de Sudán. Pretende crear un cuerpo policial moderno, efectivo y eficiente, que actúe de forma justa, imparcial y observando las normas y leyes. Un cuerpo policial que respete los derechos humanos y los estándares internacionales de conducta.

Entre sus principales funciones<sup>50</sup> se encuentran el seguimiento y la asistencia del trabajo de la policía sudanesa, estando alerta ante potenciales abusos de los derechos humanos, abusos de poderes policiales o cualquier otra conducta policial inaceptable.

La policía de la ONU identificara áreas operativas en las que el entrenamiento especializado pudiera ser beneficioso, y fomentará el encuentro con los líderes de la comunidad y los grupos representativos para evaluar continuamente las necesidades policiales de la comunidad.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> <http://www.unmis.org/english/civilaffairs.htm>

<sup>48</sup> Prestando especial atención a mujeres y niños excombatientes.

<sup>49</sup> <http://www.unmis.org/english/police.htm>

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Actualmente existen programas de vigilancia de los campamentos de desplazados en Jartum y Kurmuck. En el Sur, unidades de investigación para mejorar las condiciones de los detenidos, y registros de los agentes del Servicio de Policía (SSPS)



Podemos decir que la misión UNMIS constituyó una especie de parche para Darfur. El mandato original consiste en verificar y apoyar el Acuerdo de paz entre el Norte y el Sur, y sólo en 2006 se extendió el mandato al territorio de Darfur. El gobierno de Sudán ha apoyado siempre la solución africana en el conflicto y no ha permitido el establecimiento de una misión de mantenimiento de la paz en Darfur. Naciones Unidas decidió extender el mandato de UNMIS para poder acceder a Darfur, pero el mandato de la misión no pudo desarrollarse ante la negativa de Jartum, lo cual hizo que la misión no tuviera efectividad. Con un mandato débil en la práctica y unos efectivos insuficientes (10.000 hombres para un territorio tan amplio y mal comunicado) la única labor de la misión ha sido la verificación y supervisión, manteniendo una presencia clave en algunas partes del territorio, pero ha sido incapaz de proteger a los civiles y garantizar el acceso a la ayuda humanitaria.

Ante el fracaso de AMIS y de UNMIS en garantizar la seguridad de la población de Darfur, tras años de espera y de atrocidades, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la Resolución 1769 el 31 de julio de 2007, por la que se creaba la Misión Híbrida UA-UN en Darfur, conocida como UNAMID, que absorbió a la misión AMIS, que transfirió su mandato a la nueva misión. La misión UNMIS prosigue sus funciones en la actualidad, garantizando la estabilidad alcanzada entre el norte y el sur del país con el Acuerdo Comprehensivo de paz.

### **3. Un paso adelante: el establecimiento de una operación híbrida UA-UN en Darfur, la Misión UNAMID**

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la Resolución 1769<sup>52</sup> el 31 de julio de 2007, por la que se creaba la Misión Híbrida UA-ONU en Darfur, conocida como UNAMID<sup>53</sup> y que sería activa no más tarde del 31 de diciembre de 2007.

La Resolución fue aprobada finalmente, tras una larga espera y continuas negociaciones, a pesar de las reticencias del gobierno de Sudán, y con el voto de todos los miembros permanentes del Consejo.

La resolución autoriza el establecimiento, para un periodo inicial de doce meses, de una Operación Híbrida UA -ONU en Darfur, según lo acordado en el informe del Secretario General y del Presidente de la Comisión de la UA de 5 de junio de 2007.<sup>54</sup>

UNAMID incorporará al personal de AMIS y a los componentes de la ONU de apoyo a AMIS, constará de efectivos militares hasta 19.555, incluyendo 360 observadores militares, y un componente civil apropiado que incluya hasta 3.772 policías y 19 unidades de policía compuestas por 140 oficiales cada una.

El Representante Especial Conjunto UA-ONU para Darfur es Rodolphe Adada (República del Congo) y el Comandante de la Fuerza el General Martin Agwai (Nigeria). El Secretario General Ban Ki-Moon hizo un llamamiento para que comenzase de forma inmediata el despliegue de las estructuras de mando y control así como los elementos preparatorios para UNAMID, en un plazo de treinta días a partir de la Resolución. La misión

<sup>52</sup> Léase el contenido completo en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/445/52/PDF/N0744552.pdf?OpenElement>

<sup>53</sup> Por sus siglas en inglés "United Nations African Union mission in Darfur".

<sup>54</sup> Véase el documento citado en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/369/68/PDF/N0736968.pdf>



debía desplegarse lo antes posible y no más tarde del 31 de diciembre de 2007, fecha en la cual asumió la autoridad de la anterior misión de la UA AMIS.

El Artículo 14 de la Resolución reclama el inmediato cese de hostilidades y ataques a los componentes de AMIS, a la población civil y a las agencias humanitarias, y solicita que todas las partes del conflicto de Darfur cooperen totalmente con AMIS, los civiles y el personal humanitario; y presten la asistencia necesaria al despliegue de los elementos de apoyo de la ONU a AMIS y al despliegue de UNAMID.

En el Artículo 15, el Consejo autoriza a UNAMID, actuando bajo el capítulo VII de la Carta de UN, a desempeñar las acciones necesarias, en las áreas de despliegue de las fuerzas, para proteger a su personal, instalaciones y equipos y garantizar la seguridad y libertad de movimiento de su propio personal y trabajadores humanitarios. UNAMID debe apoyar la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur, prevenir los ataques armados y proteger a los civiles, sin perjuicio de la responsabilidad del Gobierno de Sudán.

Se puede afirmar que la adopción de la Resolución 1769 es un paso adelante en la búsqueda de una solución al conflicto de Darfur, aunque es todavía pronto para observar alguna mejoría en el terreno, y más cuando los plazos establecidos para el despliegue de UNAMID se dilatan, y los ataques contra el personal de la misión en despliegue continúan produciéndose<sup>55</sup>. Siguiendo a Roberta Cohen, en su paper “Will Security Council Resolution 1769 Make a Difference in Darfur?”<sup>56</sup> se expone que el mayor defecto de la Resolución es el marco temporal. Hasta conseguir la capacidad operativa completa y el despliegue total militar y civil puede pasar un año, y mientras tanto la población civil continúa desprotegida. La situación de seguridad está tan deteriorada que la mayor operación humanitaria del mundo podría derrumbarse. Solamente desde enero hasta mayo de 2007 más de 60 vehículos humanitarios fueron secuestrados, 56 miembros del personal raptados y luego liberados, 31 convoyes de ayuda saqueados y 13 organizaciones de ayuda tuvieron que trasladarse debido a los ataques. La población civil se ha visto sometida en los últimos meses a nuevos ataques de las milicias Janjaweed y de los grupos rebeldes, multiplicados y enzarzados en luchas entre ellos mismos

Aún así, la adopción de la Resolución se recibió como un documento muy esperado que veía finalmente la luz, y avalado de forma unánime por todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sin las abstenciones de China, Rusia o miembros de la Liga Árabe, como ocurrió en resoluciones anteriores.

No debe olvidarse que China es el mayor socio comercial de Sudán y la presencia importantísima de la China National Petroleum Corporation en la extracción de petróleo en Sudán.<sup>57</sup>

Por su parte, Rusia ha visto siempre con recelo cualquier actuación en Sudán, debido a que en su territorio también existen grupos chechenos que buscan una mayor autonomía y contra los que no quiere dejar de utilizar la fuerza y la represión.

<sup>55</sup> Los últimos ataques contra un convoy de la Operación de Paz ocurrieron el 8 de enero y el gobierno de Sudán sigue sin establecer las garantías para el despliegue de la misión y sin llegar a un acuerdo en algunos aspectos básicos.

<sup>56</sup> [http://www.brookings.edu/papers/2007/0809humanrights\\_cohen.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2007/0809humanrights_cohen.aspx)

<sup>57</sup> Pueden verse las cifras de las operaciones con gas y petróleo entre China y Sudán, así como la magnitud de las mismas en <http://www.cnpc.com.cn/eng/cnpcworldwide/africa/Sudan/>



Así pues, a pesar de haber abrazado el “Principio de responsabilidad de proteger”<sup>58</sup>, los aspectos geopolíticos y los intereses de los diversos Estados han impedido el desarrollo de una acción efectiva y coordinada de la Comunidad Internacional.

En el caso de EEUU, que fue el primero en calificar la crisis de Darfur como “genocidio”, con todas las implicaciones legales y morales del término, la predisposición a llevar a cabo una operación humanitaria para proteger a los civiles de Darfur ha sido vista con escepticismo, fundamentalmente en el mundo árabe-musulmán, tras su actuación en Irak.

En consecuencia, ante la débil y poco comprometida actuación internacional, la UA intentó frenar la violencia en la región de Darfur estableciendo la misión AMIS, aunque su mandato no era lo suficientemente fuerte y tuvo que sufrir el peso de las reticencias y la oposición del gobierno sudanés.

La nueva Resolución 1769 triplica el número de efectivos militares y policías en el terreno, pasando de los 7.000 de la antigua misión AMIS a los 20.000 de la nueva misión UNAMID. También se fortalece el mandato, autorizando a las tropas, bajo el capítulo VII de la Carta de la ONU a desarrollar las acciones necesarias para prevenir ataques armados, garantizar la seguridad de los trabajos humanitarios y proteger a la población civil.

La UA no poseía ni los recursos ni el personal para que AMIS fuera una misión eficaz. El número de tropas, siete mil efectivos, era demasiado escaso para una región del tamaño de Francia que necesitaría un personal cinco o seis veces superior para constituir una misión con garantías de algún éxito. A pesar de que algunos países han exagerado las capacidades de la UA con el objetivo de evitar implicarse en la gestión de la crisis, la organización no poseía ni posee los medios adecuados para desarrollarla convenientemente.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> La «Responsabilidad de proteger» es la responsabilidad de los estados, y cuando ellos fallan, la responsabilidad de la comunidad internacional, para proteger a los civiles de los crímenes atroces masivos. Uno de los documentos básicos sobre este principio es “The Responsibility to Protect”, 2001, codirigido por Gareth Evans (International Crisis Group) y Mohamed Sahnoun.

En este documento se afirma que cuando una población está sufriendo gravemente como resultado de una guerra interna, insurgencia, represión o debilidad del Estado, y el Estado en cuestión es incapaz o carece de la voluntad de evitarlo; entonces el principio de no-intervención se doblega ante la responsabilidad internacional de proteger. Dentro de este concepto de responsabilidad se encuentran tres tipos de responsabilidad: la responsabilidad de prevenir, de reaccionar y de reconstruir.

Según este documento, una intervención militar con la función de proteger es una medida excepcional y extraordinaria. Tiene que haber un daño serio e irreparable en curso contra una población; sea una matanza masiva, con intento genocida o no, resultado de la acción del Estado o de su negligencia o incapacidad para actuar, o la situación de un Estado fallido; sea un proceso de limpieza étnica a gran escala, mediante asesinatos, expulsión, actos de terror o violación.

El propósito principal de llevar a cabo la intervención militar debe ser evitar el sufrimiento humano (“right intention”). Debe ser una medida a tomar cuando todas las acciones no-militares para prevenir o resolver la crisis de forma pacífica han fracasado. Los medios empleados deben ser “los mínimos necesarios” y debe existir una perspectiva positiva, es decir, posibilidades de éxito de la intervención militar; en otras palabras, que el hecho de intervenir no sea peor que no haber intervenido.

Por otro lado, se considera que el órgano mas apropiado para autorizar una intervención militar con el propósito de proteger a los seres humanos es el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (“right authority”). Y que los cinco miembros permanentes del Consejo no deberían esgrimir su poder de veto en materias en las que los intereses vitales de su Estado no están implicados, para obstruir las Resoluciones al respecto.

<sup>59</sup> Es evidente la falta de aviones, vehículos de transporte, equipos de comunicaciones e incluso de material básico como tiendas, botas, etc.



La nueva Resolución hace también hincapié en la importancia del proceso político, insistiendo en no solucionar el conflicto por la vía militar y sometiendo las conversaciones entre el gobierno de Sudán y los grupos rebeldes a los auspicios de la UA y de la ONU.

Si en otros conflictos y emergencias humanitarias la atención de la Comunidad Internacional se ha centrado en proporcionar ayuda humanitaria, en el caso de Darfur se han buscado soluciones políticas a la crisis, presionando para conseguir un acuerdo de paz (entre el Norte y el Sur, enero de 2005) que podría sentar las bases para manejar el conflicto de Darfur.<sup>60</sup>

El esfuerzo de la minoría gobernante para mostrar a Sudán como un país musulmán no corresponde con la realidad del país ni con la composición racial del mismo. En Sudán conviven diversas etnias, religiones y razas, siendo el cincuenta por ciento de la población negros africanos.

Otro aspecto importante de la Resolución analizada es la no invitación explícita del consentimiento del gobierno sudanés, lección aprendida del rechazo del gobierno a anteriores resoluciones y a cualquier despliegue de fuerzas bajo el capítulo VII de la Carta de la ONU. El gobierno sudanés se opuso a cualquier misión que fuera más allá de la monitorización y observación. Las tropas de la misión AMIS no podían en su origen hacer prácticamente nada para proteger a la población desplazada en el interior del país ni para impedir los asaltos contra los civiles.

Sin embargo, los miembros de una Operación de mantenimiento de la paz deben ser capaces de proteger a la población civil, incluyendo a la población desplazada de sus hogares ya que es la más vulnerable frente a ataques y abusos.

No obstante el fortalecimiento de AMIS y de su mandato, autorizándola a proteger a los civiles<sup>61</sup> frente a una amenaza inminente, las tropas enviadas resultaron demasiado escasas para proteger a dos millones de personas desplazadas y otros civiles dispersos en una región de gran tamaño y comunicada deficientemente. La carencia de medios y de capacidades, unido al débil mandato de la misión y a la oposición del gobierno de Sudán, impidieron a la UA el desarrollo de las funciones deseadas y el ejercicio del Principio de responsabilidad de proteger.

Para que una misión tenga éxito es fundamental que las fuerzas desplegadas posean el equipo y los recursos necesarios que les permitan cambiar la situación. El despliegue de una fuerza militar de suficiente envergadura resulta esencial para el cumplimiento del mandato de la misión, garantizando la seguridad y el acceso de la ayuda humanitaria a la población civil, en particular a la población desplazada y a los refugiados, sin olvidar la seguridad del propio personal de la misión y de los trabajadores humanitarios, continuamente sometidos a ataques que violan su estatus neutral.

---

<sup>60</sup> Algunos autores consideran que una excesiva presión al gobierno de Sudán respecto a Darfur podría haber puesto en peligro el Acuerdo de paz entre el Norte y el Sur del país. Como defiende Roberta Cohen en su artículo "The international response to Darfur" el gobierno de Sudán, consciente de esta circunstancia, ha jugado hábilmente sus cartas, utilizando el progreso realizado en el proceso de paz Norte-Sur para alejar la atención de lo que estaba sucediendo en Darfur.

<sup>61</sup> Aunque la protección de la población civil corresponda y sea responsabilidad del gobierno de Sudán.



## Conclusiones

Treinta y ocho años después de su creación, la Organización de la Unidad Africana, organización de vocación puramente política se transformó en una nueva organización de inspiración más económica, la Unión Africana, comenzando así la ardua tarea de convertir el continente africano en un espacio único, a imagen y semejanza de lo que actualmente ocurre en la Unión Europea.

El proyecto de construcción de “un África fuerte, solidaria y digna” y el objetivo del Coronel Gaddafi de crear una Unión Africana económica y políticamente supranacional, propuesta en Sirte en 1999, para fortalecer la capacidad de los países africanos con miras a los desafíos de la globalización se ha visto materializada en la creación de los dirigentes africanos de una unión ambigua que mantiene, a imagen de la OUA, la soberanía de los Estados miembros, su independencia y su integridad territorial. La Unión Africana se ha inspirado ampliamente en los órganos de la Unión Europea, sin tener los mismos contenidos y poderes que su equivalente europeo.

La Unión Africana sigue enfrentándose al grave problema de capacidades humanas y financieras de su antecesora la OUA, ya que nació con un déficit de unos 42,4 millones de dólares por el impago de muchos Estados miembros de sus cuotas<sup>62</sup>. En la actualidad, el presupuesto de la UA es un quinto del previsto por el presidente de la Comisión para el buen funcionamiento de la organización panafricana. Además de los problemas económicos y financieros, la UA ve dificultados sus objetivos por la proliferación de los conflictos interestatales e internos, las persistentes rivalidades de liderazgo entre los Jefes de Estado africanos, la marginación de amplias capas de la población, el bloqueo del proceso de democratización en muchos países, los deficientes modelos actuales de integración regional y los graves déficits humanos. Muchos de los funcionarios de la Unión Africana se preocupan más de las causas nacionales que de las panafricanas y se dedican a las actividades extramuros y delictivas en la impunidad total, por disponer de la protección de los Estados de origen.<sup>63</sup>

La UA orienta, sin compromisos firmes, sus actividades hacia la creación y consolidación de las estructuras económicas, políticas y judiciales con el fin de reducir la dependencia económica y caminar hacia la integración política y socioeconómica del continente. Las dificultades a las que se enfrenta en el desarrollo de sus actividades se ven intensificadas por el apego a la soberanía nacional de los Estados, que sólo aceptan el principio de la cooperación de soberanías entre ellos.

Pero no todo es negativo en la UA; a pesar de sus límites la organización ha llevado a cabo innovaciones relevantes como son las que se refieren a la exclusión de gobiernos que han accedido al poder por vías anticonstitucionales y la posibilidad de intervención en un Estado en el que se comprobaban violaciones masivas de derechos. Es aquí donde se enmarca la Operación de la UA en Darfur (AMIS).

---

<sup>62</sup> Se estima en unos 60 millones de dólares el monto total de las contribuciones atrasadas, por el impago de sus cuotas por los países como la República Centroafricana, la RDC, Comores, Guinea-Bissau, Santo Tomé y Príncipe, Liberia, Seychelles y Sierra Leona. Para otros 11 países insolventes, que forman parte de los “protegidos” de Libia, el gobierno de este país pagó sus cuotas. Cf. Gharbi S., “Bisbilles financières”, *Jeune Afrique L'Intelligent* del 22 al 28 de junio de 2003, p. 79. Citado en «La Unión Africana y el NEPAD: apuestas para la integración externa que para la integración interna», Mbuyi Kabunda.

<sup>63</sup> Esta situación se explica, en parte, por el impago de los salarios del personal que se estima en unos 60 millones de dólares de sueldos atrasados.



La violencia contra la población civil de Darfur ha causado, en cifras estimadas por Naciones Unidas: 400.000 muertos, dos millones y medio de desplazados y tres millones y medio de personas en condiciones de carestía extrema. Sudán constituye un caso de conflicto olvidado, al que sólo prestamos atención cuando vemos imágenes dramáticas e inaceptables, cuando se remueve nuestra conciencia y los medios de información nos dejan ver el espectáculo desolador de lo que algunos han denominado “genocidio”<sup>64</sup>.

Para atajar el conflicto se necesitan medios políticos y diplomáticos, pero también sanciones económicas, medidas legales contra los responsables de las matanzas y medidas militares, fuerzas de pacificación en número suficiente como para garantizar la protección de los civiles y evitar la continuación de la violencia.

No debemos olvidar que la intervención de la UA en Darfur es la primera de su existencia, y si su antecesora la OUA siempre rechazó la interferencia en los asuntos internos de los Estados miembros, la UA se dotó de la capacidad de intervenir en un Estado miembro para combatir actos de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad.

La Unión Africana, con solamente cinco años de existencia, ha intentado frenar la crisis de Darfur, aún careciendo de los fondos, los medios, las capacidades y el equipamiento necesarios para hacer frente a la considerada peor emergencia humanitaria en el mundo. La Unión Africana ha desarrollado una acción encomiable y positiva durante todo el conflicto, intentando paliar las deficiencias propias de la organización con la voluntad de conseguir solucionar una crisis en el ámbito de sus competencias, una solución africana por parte de un organismo africano<sup>65</sup>. La protección de tres millones y medio de personas en riesgo en Darfur ha constituido un reto para la credibilidad de la UA y una prueba de la efectividad de su misión AMIS.

La Comunidad Internacional se ha apoyado en el principio de no intervención y ha respaldado la solución africana, cuando era evidente la falta de coordinación logística de AMIS, el número insuficiente de tropas, la falta de vehículos y otros problemas que la hacen inoperante.

No obstante el esfuerzo de la Unión Africana, que ha salvado muchas vidas y ha prevenido tragedias entre la población civil en riesgo, el límite de sus actividades se ha visto reflejado en un mandato débil así como en la falta de medios materiales, humanos y tecnológicos.

Es por tanto necesario el compromiso de la comunidad internacional. Los partidarios de la intervención llaman la atención sobre el número de víctimas, desplazados, refugiados y mujeres violadas; se refieren al principio de “Responsabilidad de proteger”<sup>66</sup>, no argumentan una intervención para garantizar la soberanía de un Estado o para frenar una amenaza para la seguridad internacional. Aunque muchos países no lo aceptan, la seguridad humana como justificación para una intervención militar bajo unas determinadas circunstancias ha ganado

<sup>64</sup> Estados Unidos ha acusado oficialmente al Gobierno sudanés de genocidio, siendo la primera vez en la historia que un gobierno acusa a otro de cometer genocidio.

<sup>65</sup> La UA pretende jugar un rol decisivo en el continente, gestionando las crisis y conflictos africanos, necesario en parte por la falta de implicación de la Comunidad Internacional en el mantenimiento de la paz en África.

<sup>66</sup> Aunque el concepto de la responsabilidad de los Estados para proteger a los civiles ha generado reacciones por parte de muchos gobiernos, especialmente en Asia y Latinoamérica, quienes ven en este principio una legitimación de las intervenciones militares de los Estados más fuertes en los Estados más débiles. También existen Estados a los que no les interesa si un Estado protege o no a su población, mientras los intereses económicos y comerciales estén garantizados.



adeptos, aunque todavía quedan muchas cuestiones sin responder y no existe un consenso internacional.

Por fin, tras años de masacre, se alcanzaron las bases para establecer una cooperación eficaz entre la UA y la ONU, con el despliegue de una fuerza de paz en la región de Darfur que intente detener el baño de sangre. Se debe asegurar de una vez por todas el abastecimiento humanitario, el desarrollo político y la seguridad de la población civil.

La reunión de la Unión Africana y la ONU en Addis Abeba del 6 de junio de 2007 llegó días después de que el Gobierno de Sudán aceptara el envío de una fuerza conjunta a Darfur y la Resolución 1769 del Consejo de Seguridad de la ONU del 31 de julio de 2007 estableció por fin una misión de paz con soldados procedentes de diferentes países, mayoritariamente africanos<sup>67</sup>, para respetar el protagonismo de la solución africana, aunque existe la posibilidad de que formen parte soldados procedentes de otros continentes.

Con la UA, los Estados africanos intentan hacer frente conjuntamente a los desafíos y cambios planteados por la globalización. Sin embargo, nos encontramos lejos del “renacimiento” político, económico y social de África, la UA no es una organización supranacional sino una clásica organización de cooperación interestatal, que se limita a unas tímidas reformas de la OUA al mantener la soberanía de los Estados miembros, su independencia y su integridad territorial.

Sin embargo, el camino y la senda adecuados han empezado a recorrerse y la UA prioriza los cambios institucionales, la seguridad humana, el buen gobierno, la promoción de la integración regional, la construcción y visión panafricanas del continente que aún en estado incipiente prometen ser un factor de desarrollo e integración a todos los niveles. Por lo menos a nivel de prevención y resolución de conflictos ha demostrado tener la voluntad, con medios insuficientes y limitaciones evidentes, de hacer frente a una situación ante la cual la Comunidad Internacional ha reaccionado tarde y cuya efectividad está aún por demostrar.

Para restaurar la seguridad en Darfur, se necesita una estrategia común, que incluya a los actores regionales e internacionales y que dirija sus acciones al Gobierno, a los grupos rebeldes, escindidos en una veintena de facciones y a la población civil. UNAMID debe parar la violencia, y para ello necesita un mandato fuerte que le permita establecer la seguridad. Por ahora la misión no ha conseguido desplegarse suficientemente ni en número de tropas ni en extensión en el territorio. El Gobierno de Sudán continúa obstaculizando la misión, y los ataques continúan produciéndose, contra los civiles, contra el personal humanitario e incluso contra el personal de la misión, como ya ocurriera contra el personal de la misión AMIS.

La solución a los problemas de marginación política, económica y social de la población de Darfur por parte del Gobierno central debe verse en un contexto más amplio, teniendo en cuenta el recientemente concluido conflicto Norte-Sur y el descontento de otras regiones de Sudán también marginadas. El centro del país controla los recursos naturales y no responde a las necesidades del resto del país. La población sudanesa no considera que pertenezca al país de la misma forma y con la misma categoría, el gobierno no satisface sus necesidades ni provee su seguridad.

---

<sup>67</sup> Se estima una fuerza de 20.000 militares



En estas circunstancias, lo único que la misión puede lograr parcialmente es la protección de la población civil y el abastecimiento humanitario, pero el conflicto tiene raíces profundas, de base política y social que difícilmente se podrán corregir a corto plazo.

La necesidad de una misión de mantenimiento de la paz es evidente, pero UNAMID, con 20.000 hombres difícilmente conseguirá mantener la estabilidad en un área en la que los expertos hablan de un contingente necesario de 50.000 hombres al menos.

Y si a ello sumamos el continuo rechazo del Gobierno central, su falta de colaboración y de voluntad para acabar con el conflicto, la operación se muestra insuficiente.

El único camino para conseguir una solución a largo plazo en Darfur es un Acuerdo político, que garantice a la región su participación en la vida política y económica del país. Mientras llega ese momento, la misión UNAMID intentará que Bashir cese en su campaña de destrucción y que los grupos rebeldes dejen de rechazar la participación en las negociaciones. No creo que sea posible cesar la violencia con unas tropas insuficientes y todavía no desplegadas. Para garantizar un primer estadio de seguridad en la región se deben duplicar las fuerzas de la misión, posteriormente atacar las raíces sociales y políticas del conflicto, y reorganizar el país, resolviendo los problemas de marginación e inseguridad que existen en todo el país.





## MENSAJE “FAMILIA HUMANA, COMUNIDAD DE PAZ” DE BENEDICTO XVI, JORNADA MUNDIAL DE LA PAZ, 1 DE ENERO DE 2008

**Antonio Alonso**<sup>1</sup>

*UNISCI / Universidad San Pablo-CEU*

**Carlos Corral**<sup>2</sup>

*UNISCI, Universidad Complutense de Madrid*

### **Resumen:**

En este artículo se expone cuál es el hilo conductor que recorre este *Mensaje* para la Jornada Mundial de la Paz y qué le vincula a otros que han pronunciado sus predecesores, desde el 1 de enero de 1968. En él, el Papa hace un repaso de la situación actual del mundo y profundiza en una serie de enseñanzas que nos hacen reflexionar acerca del don de la paz y de cómo trabajar para conservarla y aumentarla, hablando esta en esta ocasión de la familia como comunidad de paz.

**Palabras clave:** Benedicto XVI; Paz; Santa Sede; relativismo; Ley natural; familia.

**Title in English:** “Benedict XVI’s Message ‘The Human Family, A Community of Peace’, World Day of Peace, 1 January 2008”

### **Abstract:**

*In this article there is exposed which idea is across this Message for the World Day of Peace and what it links others that his predecessors have declared, since January 1<sup>st</sup>, 1968. In it, the Pope offers an overview of the world current situation and penetrates into a series of advises that they make us think over brings over of the gift of the peace and of how working to preserve it and to increase it, speaking in this occasion of the family as community of peace.*

**Keywords:** Benedict XVI; Peace; Holy See; Relativism; Natural Law; 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 de Doctrina Social de la Iglesia en la Universidad San Pablo-CEU.

*Dirección:* Instituto de Humanidades “Ángel Ayala”, Universidad San Pablo-CEU, 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. Sus principales líneas de investigación son la libertad religiosa, el Derecho Eclesiástico del Estado, los fundamentalismos religiosos y los Concordatos de la Santa Sede.

*Dirección:* C/ Universidad Comillas, 7, 28049 Madrid, España. *E-mail:* [ccorral@res.upcomillas.es](mailto:ccorral@res.upcomillas.es).



## Introducción

Al cumplirse el 40 aniversario del Primer Mensaje de Pablo VI para la celebración del día mundial de la Paz el 1 de enero de 1968, Benedicto XVI nos envía ahora su Tercer Mensaje para el presente año. **Si el año pasado nos hablaba de la persona humana como corazón de la paz, este año nos habla de la familia, que es la primera célula social.** Y centra su atención en la **familia natural**, que es “comunidad íntima de vida y amor”. Porque aquel que quiera construir un mundo nuevo, un mundo donde reine la paz, deberá sanar primero al hombre y procurar, después, “una vida familiar sana” pues allí es donde se experimentan “algunos elementos esenciales de la paz: la justicia [...], la autoridad [...], el servicio afectuoso [...], la ayuda mutua [...], la disponibilidad para acoger al otro y, si fuera necesario, para perdonarlo”.

El *Mensaje*, según la presentación del Cardenal Renato Raffaele Martino, consta de dos partes: una centrada en una perspectiva micro, donde se evidencia el sentido y el valor de la conexión entre núcleo familiar y paz, y otra que atiende a una perspectiva macro, donde considera a la humanidad como una gran familia y toca una serie de problemas que nos afectan a todos.

### 1. Primera Parte: la familia como un auténtico lugar de formación de la persona.

De su valor se hace una exposición y una defensa. En efecto: “El ser humano en formación, ¿dónde podría prender a gustar mejor el “sabor” genuino de la paz sino en el “nido” que le prepara la naturaleza?”. Y el Papa Benedicto XVI deja ver su *leit motiv*, que impregna su obra: la defensa de la racionalidad de la fe (que no implica caer en un racionalismo absoluto sino que pretende demostrar que la fe es compatible con la razón, pues el *Logos* se hizo carne y se hizo fuente de nuestra esperanza, al decir que: “[...] la ley natural, inscrita en el corazón del ser humano y que la razón manifiesta”. Y, como consecuencia de lo anterior, pugna contra el relativismo, auténtica lacra de la sociedad occidental actual: “En la inflación de lenguajes, la sociedad no puede perder la referencia a esa “gramática” que todo niño aprende de los gestos de mamá y papá, antes incluso que de sus palabras”.

Al hablar de la “inflación de lenguajes” está refiriéndose a esa corriente cultural instalada en la vida de los occidentales donde todo es válido, no hay escala de valores, nada tiene sentido auténtico, pues todo es relativo, y donde se ha perdido la orientación correcta pues “todo es válido y correcto, dependiendo de las circunstancias”. La desaparición de lo absoluto ha dejado al hombre sin certezas y ha vaciado de sentido incluso aquello que parece desear con más fuerza, algo que también afecta al don de la paz.

Es de notar cómo el Papa recoge la idea de que la familia como tal, no sólo el individuo, “*es titular de unos derechos específicos*”, precisamente por tener el deber natural (y por tanto descubierto gracias a la luz de la razón, por lo que puede ser compartido por personas de credos diferentes o incluso ateos o agnósticos) de educar a sus miembros. Parece lógico pensar que si la propia naturaleza le empuja al hombre a construir una familia y a educar apropiadamente a su prole, hay una serie de derechos naturales que el Estado debe reconocer y proteger. Es más, si no cumple su papel de promotor de dichos derechos, el Estado “amenaza los fundamentos mismos de la paz”, al “oscurecer la verdad sobre el hombre”.



Y, ¿cuáles son esos derechos naturales de la familia? La Iglesia hizo un esfuerzo de positivización al publicar una *Carta de los derechos de la familia* (1983) bajo el pontificado de Juan Pablo II. En ella —lo recuerda ahora el Pontífice— habla de la familia como la “principal “agencia” de paz”, y añade:

[...] todo lo que contribuye a debilitar la familia fundada en el matrimonio de un hombre y una mujer, lo que directa o indirectamente dificulta su disponibilidad para la acogida responsable de una nueva vida, lo que se opone a su derecho de ser la primera responsable de la educación de los hijos, es un impedimento objetivo para el camino de la paz.

Se dan aquí, por tanto, una serie de elementos irrenunciables y que deberían ser exigibles a cualquier Estado: la familia fundada en el matrimonio entre hombre y mujer (primer elemento), por lo tanto respetando la plurimilenaria diversidad de sexo en el matrimonio, que es donde naturalmente vienen los hijos (segundo elemento) a la vida, siempre de manera responsable, que serán los futuros ciudadanos cuya educación no es responsabilidad en primer lugar del Estado (tercer elemento). De ahí que el Papa haga referencia aquí a toda legislación que mina ese auténtico fundamento de la familia, el matrimonio entre hombre y mujer, a las leyes de educación que afirman la preeminencia del Estado frente a la familia en la formación de la conciencia moral de los nuevos ciudadanos, y todas aquellas políticas socioeconómicas que dificultan el acceso a un trabajo o a una vivienda dignos, fundamentos materiales para la creación de un hogar digno, así como otro tipo de ayudas a las familias en cuestiones de sanidad o formación académica.

Hace referencia también el pontífice al papel esencial desempeñado por los medios de comunicación social, los *mass media*, a la hora promocionar “respeto por la familia, en ilustrar sus esperanzas y derechos, en resaltar su belleza”. Esto es patente en el caso español donde durante los últimos decenios se está promoviendo de forma atractiva e insistente desde la TV, sobre todo a través de las series de más audiencia, unos modelos familiares que poco tienen que ver con el modelo de familia natural, fundamentada en un matrimonio estable, contraído públicamente, entre un hombre y una mujer, abierto a la progenie y con vocación de permanencia.

## 2. Segunda Parte: “la humanidad es una gran familia”.

Por eso, si la comunidad social quiere vivir en paz, “está llamada a inspirarse también en los valores sobre los que se rige la comunidad familiar”. Y uno de esos valores lo constituye precisamente el **principio de solidaridad** —uno de los principios de la Doctrina Social de la Iglesia— al llamarnos la atención sobre el hecho de que todos formamos una unidad indisoluble, que no somos átomos sueltos por el espacio, no somos individuos ajenos unos a otros, “no vivimos unos al lado de otros por casualidad; todos estamos recorriendo *un mismo camino como hombres y, por tanto, como hermanos y hermanas*”. Y esto se vive en primer lugar en el seno de la familia:

[...] no se ha de olvidar que la familia nace del “sí” responsable y definitivo de un hombre y de una mujer, y vive del “sí” consciente de los hijos que poco a poco van formando parte de ella. Para prosperar, la comunidad familiar necesita el consenso generoso de todos sus miembros. Es preciso que esta toma de conciencia llegue a ser también una convicción compartida por cuantos están llamados a formar la *común familia humana*. Hay que saber decir el propio “sí” a esta vocación que Dios ha inscrito en nuestra misma naturaleza.



Una primera consecuencia del principio de solidaridad anteriormente referido, y en consonancia con lo expresado por el mismo Pontífice en multitud de ocasiones<sup>3</sup>, habla en el punto nº 7 sobre el medio ambiente, sobre la *ecología*, sobre la necesidad de tratar de manera adecuada el escenario que Dios nos ha regalado para desarrollar nuestra vida en común, siendo conscientes de que todo atentado contra la naturaleza dificulta la convivencia pacífica, así como la depredación de recursos naturales, que pueden provocar deterioros graves en las Relaciones Internacionales. Aquí el Papa hace referencia en concreto a la “gestión de los recursos energéticos del planeta”, planteando una doble urgencia para los países desarrollados: hay que revisar los niveles de consumo de energía y hay que diversificar las fuentes de energía, para no depender de los carburantes fósiles, que son limitados y contaminantes, y mejorar la eficiencia energética (con medidas orientadas al ahorro de energía).

Una segunda consecuencia es *la necesidad del ajustamiento de una norma común*. En una de sus últimas extrapolaciones de la familia a la comunidad humana, el Papa habla sobre la ley moral, retomando el *leit motiv* indicado anteriormente: “Una familia vive en paz cuando todos sus miembros se *ajustan a una norma común*: esto es lo que impide el individualismo egoísta y lo que mantiene unidos a todos, favoreciendo su coexistencia armoniosa y la laboriosidad orgánica”. Según el autor, “para alcanzar la paz se necesita una ley común, que ayude a la libertad a ser realmente ella misma, en lugar de ciega arbitrariedad, y que proteja al débil del abuso del más fuerte”. Sólo la existencia de esa norma común es la que puede garantizar la auténtica libertad del hombre y una existencia en paz, que huya del panorama presentado por Hobbes en su *Leviatán*, donde no existe progreso ni vida segura. Sin respeto a la norma común, esto es, a la Ley Natural, no es posible la convivencia pacífica. Es más, las relaciones humanas pasan de estar basadas en la igualdad natural a estar regidas por la Ley del más fuerte: “faltan tantas situaciones en las que el débil tiene que doblegarse, no a las exigencias de la justicia, sino a la fuerza bruta de quien tiene más recursos que él”. Y aquí denuncia esta realidad que se da en las Relaciones Internacionales: “la fuerza ha de estar moderada por la ley, y esto tiene que ocurrir también en las relaciones entre Estados soberanos”.

Y señala además que es preciso basar la legislación y la normativa internacional en esta base natural, si no se quiere estar “a merced de consensos frágiles y provisionales”. De nuevo interviene ese sustrato permanente en los mensajes del Papa (la racionalidad de la fe y la lucha contra el relativismo), ya que afirma la existencia de una Verdad absoluta a la que los hombres están llamados a adherirse y a hacer de ella el fundamento de sus relaciones. De esa Verdad universal se desprende una serie de normas que regulan las relaciones interpersonales, normas que son igualmente universales y que, precisamente por eso, permiten la convivencia entre naciones. El respeto de tales normas es la auténtica garantía de tal convivencia pacífica.

En cuanto a la función y naturaleza de la Ley, “la *norma jurídica* que regula las relaciones de las personas entre sí —recuerda Benedicto XVI— encauzando los comportamientos externos y previendo también sanciones para los transgresores, tiene como criterio la *norma moral* basada en la naturaleza de las cosas [...] Esta norma moral debe regular las opciones de la conciencia y guiar todo el comportamiento del ser humano” (nn. 12 y 13 del *Mensaje*).

---

<sup>3</sup> Ver el *Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz* de 2007 y la *Homilía de la Misa de Nochebuena*, 24 de diciembre de 2007.



En cuanto a la naturaleza, el Papa afirma que la “razón humana es capaz de discernirla al menos en sus exigencias fundamentales, llegando así hasta la Razón creadora de Dios que es el origen de todas las cosas”, retomando de nuevo el tema de la racionalidad de la fe y abriendo un camino de esperanza, pues aunque afirmásemos la existencia de unas normas universales y fundada sobre la naturaleza humana, de poco nos serviría en nuestra vida ordinaria, si no pudiésemos descubrir cuál es el contenido de dichas normas, si no pudiésemos descifrar cuál es el objeto concreto de tales leyes. De poco nos serviría llevarlas inscritas en nuestros corazones si no fueran accesibles gracias a la luz natural de la razón. Ahora bien, el descubrimiento de tales leyes tiene un requisito previo, un *prius*, y es la llamada “limpieza de corazón”, es decir, tener una actitud sincera y honesta de quien busca la Verdad y no acomodar la realidad a sus propios intereses:

El conocimiento de la norma moral natural no es imposible para el hombre que entra en sí mismo y, situándose frente a su propio destino, se interroga sobre la lógica interna de las inclinaciones más profundas que hay en su ser. Aunque sea con perplejidades e incertidumbres, puede llegar a descubrir, al menos en sus líneas esenciales, *esta ley moral común* que, por encima de las diferencias culturales, permite que los seres humanos se entiendan entre ellos sobre los aspectos más importantes del bien y del mal, de lo que es justo o injusto.

Precisamente por eso, porque “la humanidad no está sin ley”, hace un llamamiento a los organismos internacionales para que tengan en cuenta estas normas básicas universales en el momento de llegar a acuerdos que promulguen derechos universales.

*Al final* del mensaje, el Papa no puede menos de aludir a los actuales conflictos y grandes divisiones “que arrojan densas nubes” sobre el futuro de la humanidad, así como a las tensiones crecientes en regiones como el continente africano y el Medio Oriente. Pero también señala el peligro de reabrir una carrera de armamentos, especialmente de armamento nuclear, por lo que denuncia el “aumento del número de Estados implicados en la carrera de armamentos” y llama a un “desmantelamiento progresivo y concordado de las armas nucleares existentes”.

Por ello invita a “a los creyentes a implorar a Dios sin cesar el gran don de la paz” y a recordar el papel de la Iglesia en el esclarecimiento de este bien tan deseado y tan complejo que es la paz.

### **Mensaje de Su Santidad Benedicto XVI para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz, 1 enero 2008: familia humana, comunidad de paz**

1. Al comenzar el nuevo año deseo hacer llegar a los hombres y mujeres de todo el mundo mis fervientes deseos de paz, junto con un caluroso mensaje de esperanza. Lo hago proponiendo a la reflexión común el tema que he enunciado al principio de este mensaje, y que considero muy importante: *Familia humana, comunidad de paz*. De hecho, la primera forma de comunión entre las personas es la que el amor suscita entre un hombre y una mujer decididos a unirse establemente para construir juntos *una nueva familia*. Pero también los pueblos de la tierra están llamados a establecer entre sí relaciones de solidaridad y colaboración, como corresponde a los miembros de la *única familia humana*: “Todos los pueblos —dice el Concilio Vaticano II— forman una única comunidad y tienen un mismo



origen, puesto que Dios hizo habitar a todo el género humano sobre la entera faz de la tierra (cf. *Hch* 17,26); también tienen un único fin último, Dios”<sup>4</sup>.

### ***Familia, sociedad y paz***

2. La familia natural, en cuanto comunión íntima de vida y amor, fundada en el matrimonio entre un hombre y una mujer<sup>5</sup>, es el “*lugar primario de “humanización” de la persona y de la sociedad*”<sup>6</sup>, la “*cuna de la vida y del amor*”<sup>7</sup>. Con razón, pues, se ha calificado a la familia como la primera sociedad natural, “*una institución divina, fundamento de la vida de las personas y prototipo de toda organización social*”<sup>8</sup>.

3. En efecto, en una vida familiar “sana” se experimentan algunos elementos esenciales de la paz: la justicia y el amor entre hermanos y hermanas, la función de la autoridad manifestada por los padres, el servicio afectuoso a los miembros más débiles, porque son pequeños, ancianos o están enfermos, la ayuda mutua en las necesidades de la vida, la disponibilidad para acoger al otro y, si fuera necesario, para perdonarlo. Por eso, la familia es *la primera e insustituible educadora de la paz*. No ha de sorprender, pues, que se considere particularmente intolerable la violencia cometida dentro de la familia. Por tanto, cuando se afirma que la familia es “la célula primera y vital de la sociedad”<sup>9</sup>, se dice algo esencial. La familia es también fundamento de la sociedad *porque permite tener experiencias determinantes de paz*. Por consiguiente, la comunidad humana no puede prescindir del servicio que presta la familia. El ser humano en formación, ¿dónde podría aprender a gustar mejor el “sabor” genuino de la paz sino en el “nido” que le prepara la naturaleza? *El lenguaje familiar es un lenguaje de paz*; a él es necesario recurrir siempre para no perder el uso del vocabulario de la paz. En la inflación de lenguajes, la sociedad no puede perder la referencia a esa “gramática” que todo niño aprende de los gestos y miradas de mamá y papá, antes incluso que de sus palabras.

4. La familia, al tener el deber de educar a sus miembros, *es titular de unos derechos específicos*. La misma *Declaración universal de los derechos humanos*, que constituye una conquista de *civilización jurídica de valor realmente universal*, afirma que “la familia es el núcleo natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a ser protegida por la sociedad y el Estado”<sup>10</sup>. Por su parte, la Santa Sede ha querido reconocer una *especial dignidad jurídica* a la familia publicando la *Carta de los derechos de la familia*. En el Preámbulo se dice: “Los derechos de la persona, aunque expresados como derechos del individuo, tienen una dimensión fundamentalmente social que halla su expresión innata y vital en la familia”<sup>11</sup>. Los derechos enunciados en la *Carta* manifiestan y explicitan la ley natural, inscrita en el corazón del ser humano y que la razón le manifiesta. La negación o restricción de los derechos de la familia, al oscurecer la verdad sobre el hombre, *amenaza los fundamentos mismos de la paz*.

5. Por tanto, quien obstaculiza la institución familiar, aunque sea inconscientemente, hace que la paz de toda la comunidad, nacional e internacional, sea frágil, porque debilita lo que, de

<sup>4</sup> Decl. *Nostra aetate*, sobre las relaciones de la Iglesia con las religiones no cristianas, 1.

<sup>5</sup> Cf. Conc. Vat. II, Const. past. *Gaudium et spes*, sobre la Iglesia en el mundo actual, 48.

<sup>6</sup> Juan Pablo II, Exhort. ap. *Christifideles laici*, 40: AAS 81 (1989) 469.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Cons. Pont. Justicia y Paz, *Compendio de la doctrina social de la Iglesia*, 211.

<sup>9</sup> Conc. Vat. II, Decr. *Apostolicam actuositatem*, sobre el apostolado de los laicos, 11.

<sup>10</sup> Art. 16/3.

<sup>11</sup> Cons. Pont. para la Familia, *Carta de los derechos de la familia*, 24 noviembre 1983, Preámbulo, A.



hecho, es la principal “agencia” de paz. Éste es un punto que merece una reflexión especial: todo lo que contribuye a debilitar la familia fundada en el matrimonio de un hombre y una mujer, lo que directa o indirectamente dificulta su disponibilidad para la acogida responsable de una nueva vida, lo que se opone a su derecho de ser la primera responsable de la educación de los hijos, es un impedimento objetivo para el camino de la paz. La familia tiene necesidad de una casa, del trabajo y del debido reconocimiento de la actividad doméstica de los padres; de escuela para los hijos, de asistencia sanitaria básica para todos. Cuando la sociedad y la política no se esfuerzan en ayudar a la familia en estos campos, se privan de un recurso esencial para el servicio de la paz. Concretamente, los medios de comunicación social, por las potencialidades educativas de que disponen, tienen una responsabilidad especial en la promoción del respeto por la familia, en ilustrar sus esperanzas y derechos, en resaltar su belleza.

### ***La humanidad es una gran familia***

6. La comunidad social, para vivir en paz, está llamada a inspirarse también en los valores sobre los que se rige la comunidad familiar. Esto es válido tanto para las comunidades locales como nacionales; más aún, es válido para la comunidad misma de los pueblos, para la familia humana, que vive *en esa casa común que es la tierra*. Sin embargo, en esta perspectiva no se ha de olvidar que la familia nace del “sí” responsable y definitivo de un hombre y de una mujer, y vive del “sí” consciente de los hijos que poco a poco van formando parte de ella. Para prosperar, la comunidad familiar necesita el consenso generoso de todos sus miembros. Es preciso que esta toma de conciencia llegue a ser también una convicción compartida por cuantos están llamados a formar la *común familia humana*. Hay que saber decir el propio “sí” a esta vocación que Dios ha inscrito en nuestra misma naturaleza. No vivimos unos al lado de otros por casualidad; todos estamos recorriendo *un mismo camino como hombres y, por tanto, como hermanos y hermanas*. Por eso es esencial que cada uno se esfuerce en vivir la propia vida con una actitud responsable ante Dios, reconociendo en Él la fuente de la propia existencia y la de los demás. Sobre la base de este principio supremo se puede percibir el valor incondicionado de todo ser humano y, así, poner las premisas para la construcción de una humanidad pacificada. Sin este fundamento trascendente, la sociedad es sólo una agrupación de ciudadanos, y no una comunidad de hermanos y hermanas, llamados a formar una gran familia.

### ***Familia, comunidad humana y medio ambiente***

7. La familia necesita una casa a su medida, un ambiente donde vivir sus propias relaciones. *Para la familia humana, esta casa es la tierra*, el ambiente que Dios Creador nos ha dado para que lo habitemos con creatividad y responsabilidad. Hemos de cuidar el medio ambiente: éste ha sido confiado al hombre para que lo cuide y lo cultive con libertad responsable, teniendo siempre como criterio orientador el bien de todos. Obviamente, el valor del ser humano está por encima de toda la creación. Respetar el medio ambiente no quiere decir que la naturaleza material o animal sea más importante que el hombre. Quiere decir más bien que no se la considera de manera egoísta, a plena disposición de los propios intereses, porque las generaciones futuras tienen también el derecho a obtener beneficio de la creación, ejerciendo en ella la misma libertad responsable que reivindicamos para nosotros. Y tampoco se ha de olvidar a los pobres, excluidos en muchos casos del destino universal de los bienes de la



creación. Hoy la humanidad teme por el futuro equilibrio ecológico. Sería bueno que las valoraciones a este respecto se hicieran con prudencia, en diálogo entre expertos y entendidos, sin apremios ideológicos hacia conclusiones apresuradas y, sobre todo, concordando juntos un modelo de desarrollo sostenible, que asegure el bienestar de todos respetando el equilibrio ecológico. Si la tutela del medio ambiente tiene sus costes, éstos han de ser distribuidos con justicia, teniendo en cuenta el desarrollo de los diversos países y la solidaridad con las futuras generaciones. Prudencia no significa eximirse de las propias responsabilidades y posponer las decisiones; significa más bien asumir el compromiso de decidir juntos después de haber ponderado responsablemente la vía a seguir, con el objetivo de fortalecer esa alianza entre ser humano y medio ambiente que ha de ser reflejo del amor creador de Dios, del cual procedemos y hacia el cual caminamos.

8. A este respecto, es fundamental “sentir” la tierra como “nuestra casa común” y, para ponerla al servicio de todos, adoptar la vía del diálogo en vez de tomar decisiones unilaterales. Si fuera necesario, se pueden aumentar los ámbitos institucionales en el plano internacional para afrontar juntos el gobierno de esta “casa” nuestra; sin embargo, lo que más cuenta es lograr que madure en las conciencias la convicción de que es necesario colaborar responsablemente. Los problemas que aparecen en el horizonte son complejos y el tiempo apremia. Para hacer frente a la situación de manera eficaz es preciso actuar de común acuerdo. Un ámbito en el que sería particularmente necesario intensificar el diálogo entre las Naciones es el de la *gestión de los recursos energéticos del planeta*. A este respecto, se plantea una doble urgencia para los países tecnológicamente avanzados: por un lado, hay que revisar los elevados niveles de consumo debidos al modelo actual de desarrollo y, por otro, predisponer inversiones adecuadas para diversificar las fuentes de energía y mejorar la eficiencia energética. Los países emergentes tienen hambre de energía, pero a veces este hambre se sacia a costa de los países pobres que, por la insuficiencia de sus infraestructuras y tecnología, se ven obligados a malvender los recursos energéticos que tienen. A veces, su misma libertad política queda en entredicho con formas de protectorado o, en todo caso, de condicionamiento que se muestran claramente humillantes.

### ***Familia, comunidad humana y economía***

9. Una condición esencial para la paz en cada familia es que se apoye sobre el sólido fundamento de valores espirituales y éticos compartidos. Pero se ha de añadir que se tiene una auténtica experiencia de paz en la familia cuando a nadie le falta lo necesario, y el patrimonio familiar —fruto del trabajo de unos, del ahorro de otros y de la colaboración activa de todos— se administra correctamente con solidaridad, sin excesos ni despilfarro. Por tanto, para la paz familiar se necesita, por una parte, *la apertura a un patrimonio trascendente* de valores, pero al mismo tiempo no deja de tener su importancia un sabio cuidado tanto de los bienes materiales como de las relaciones personales. Cuando falta este elemento se deteriora la confianza mutua por las perspectivas inciertas que amenazan el futuro del núcleo familiar.

10. Una consideración parecida puede hacerse respecto a esa otra gran familia que es la humanidad en su conjunto. También la familia humana, hoy más unida por el fenómeno de la globalización, necesita además un fundamento de valores compartidos, una economía que responda realmente a las exigencias de un bien común de dimensiones planetarias. Desde este punto de vista, la referencia a la familia natural se revela también singularmente sugestiva. Hay que fomentar relaciones correctas y sinceras entre los individuos y entre los pueblos, que permitan a todos colaborar en plan de igualdad y justicia. Al mismo tiempo, es preciso



comprometerse en *emplear acertadamente los recursos* y en *distribuir la riqueza con equidad*. En particular, las ayudas que se dan a los países pobres han de responder a criterios de una sana lógica económica, evitando derroches que, en definitiva, sirven sobre todo para el mantenimiento de un costoso aparato burocrático. Se ha de tener también debidamente en cuenta la exigencia moral de procurar que la organización económica no responda sólo a las leyes implacables de los beneficios inmediatos, que pueden resultar inhumanas.

### ***Familia, comunidad humana y ley moral***

11. Una familia vive en paz cuando todos sus miembros se *ajustan a una norma común*: esto es lo que impide el individualismo egoísta y lo que mantiene unidos a todos, favoreciendo su coexistencia armoniosa y la laboriosidad orgánica. Este criterio, de por sí obvio, *vale también para las comunidades más amplias*: desde las locales a la nacionales, e incluso a la comunidad internacional. Para alcanzar la paz se necesita una ley común, que ayude a la libertad a ser realmente ella misma, en lugar de ciega arbitrariedad, y que proteja al débil del abuso del más fuerte. En la familia de los pueblos se dan muchos comportamientos arbitrarios, tanto dentro de cada Estado como en las relaciones de los Estados entre sí. Tampoco faltan tantas situaciones en las que el débil tiene que doblegarse, no a las exigencias de la justicia, sino a la fuerza bruta de quien tiene más recursos que él. Hay que reiterarlo: la fuerza ha de estar moderada por la ley, y esto tiene que ocurrir también en las relaciones entre Estados soberanos.

12. La Iglesia se ha pronunciado muchas veces sobre la naturaleza y la función de la ley: la *norma jurídica* que regula las relaciones de las personas entre sí, encauzando los comportamientos externos y previendo también sanciones para los transgresores, tiene como criterio la *norma moral* basada en la naturaleza de las cosas. Por lo demás, la razón humana es capaz de discernirla al menos en sus exigencias fundamentales, llegando así hasta la Razón creadora de Dios que es el origen de todas las cosas. Esta norma moral debe regular las opciones de la conciencia y guiar todo el comportamiento del ser humano. ¿Existen normas jurídicas para las relaciones entre las Naciones que componen la familia humana? Y si existen, ¿son eficaces? La respuesta es sí; las normas existen, pero para lograr que sean verdaderamente eficaces *es preciso remontarse a la norma moral natural como base de la norma jurídica*, de lo contrario ésta queda a merced de consensos frágiles y provisionales.

13. El conocimiento de la norma moral natural no es imposible para el hombre que entra en sí mismo y, situándose frente a su propio destino, se interroga sobre la lógica interna de las inclinaciones más profundas que hay en su ser. Aunque sea con perplejidades e incertidumbres, puede llegar a descubrir, al menos en sus líneas esenciales, *esta ley moral común* que, por encima de las diferencias culturales, permite que los seres humanos se entiendan entre ellos sobre los aspectos más importantes del bien y del mal, de lo que es justo o injusto. Es indispensable remontarse hasta esta ley fundamental empleando en esta búsqueda nuestras mejores energías intelectuales, sin dejarnos desanimar por los equívocos o las tergiversaciones. De hecho, los valores contenidos en la ley natural están presentes, aunque de manera fragmentada y no siempre coherente, en los acuerdos internacionales, en las formas de autoridad reconocidas universalmente, en los principios del derecho humanitario recogido en las legislaciones de cada Estado o en los estatutos de los Organismos internacionales. *La humanidad no está "sin ley"*. Sin embargo, es urgente continuar el diálogo sobre estos temas, favoreciendo también la convergencia de las legislaciones de cada Estado hacia el reconocimiento de los derechos humanos fundamentales. El crecimiento de la



cultura jurídica en el mundo depende además del esfuerzo por dar siempre consistencia a las normas internacionales con un contenido profundamente humano, evitando rebajarlas a meros procedimientos que se pueden eludir fácilmente por motivos egoístas o ideológicos.

### ***Superación de los conflictos y desarme***

14. La humanidad sufre hoy, lamentablemente, grandes divisiones y fuertes conflictos *que arrojan densas nubes sobre su futuro*. Vastas regiones del planeta están envueltas en tensiones crecientes, mientras que el peligro de que aumenten los países con armas nucleares suscita en toda persona responsable una fundada preocupación. En el Continente africano, a pesar de que numerosos países han progresado en el camino de la libertad y de la democracia, quedan todavía muchas guerras civiles. El Medio Oriente sigue siendo aún escenario de conflictos y atentados, que influyen también en Naciones y regiones limítrofes, con el riesgo de quedar atrapadas en la espiral de la violencia. En un plano más general, se debe hacer notar, con pesar, un aumento del número de *Estados implicados en la carrera de armamentos*: incluso Naciones en vías de desarrollo destinan una parte importante de su escaso producto interior para comprar armas. Las responsabilidades en este funesto comercio son muchas: están, por un lado, los países del mundo industrialmente desarrollado que obtienen importantes beneficios por la venta de armas y, por otro, están también las oligarquías dominantes en tantos países pobres que quieren reforzar su situación mediante la compra de armas cada vez más sofisticadas. En tiempos tan difíciles, es verdaderamente necesaria una movilización de todas las personas de buena voluntad para llegar a acuerdos concretos con vistas a una *eficaz desmilitarización*, sobre todo en el campo de las armas nucleares. En esta fase en la que el proceso de no proliferación nuclear está estancado, siento el deber de exhortar a las Autoridades a que reanuden las negociaciones con una determinación más firme de cara al *desmantelamiento progresivo y concordado de las armas nucleares existentes*. Soy consciente de que al renovar esta llamada me hago intérprete del deseo de cuantos comparten la preocupación por el futuro de la humanidad.

15. Hace ahora sesenta años, la Organización de las Naciones Unidas hacía pública de modo solemne la *Declaración universal de los derechos humanos* (1948-2008). Con aquel documento la familia humana reaccionaba ante los horrores de la Segunda Guerra Mundial, reconociendo la propia unidad basada en la igual dignidad de todos los hombres y poniendo en el centro de la convivencia humana el respeto de los derechos fundamentales de los individuos y de los pueblos: fue un paso decisivo en el camino difícil y laborioso hacia la concordia y la paz. Una mención especial merece también la celebración del *25 aniversario* de la adopción por parte de la Santa Sede de la *Carta de los derechos de la familia* (1983-2008), así como el *40 aniversario* de la celebración de la primera *Jornada Mundial de la Paz* (1968-2008). La celebración de esta Jornada, fruto de una intuición providencial del Papa Pablo VI, y retomada con gran convicción por mi amado y venerado predecesor, el Papa Juan Pablo II, ha ofrecido a la Iglesia a lo largo de los años la oportunidad de desarrollar, a través de los Mensajes publicados con ese motivo, una doctrina orientadora en favor de este bien humano fundamental. Precisamente a la luz de estas significativas efemérides, invito a todos los hombres y mujeres a que tomen una conciencia más clara sobre la común pertenencia a la única familia humana y a comprometerse para que la convivencia en la tierra refleje cada vez más esta convicción, de la cual depende la instauración de una paz verdadera y duradera. Invito también a los creyentes a implorar a Dios sin cesar el gran don de la paz. Los cristianos, por su parte, saben que pueden confiar en la intercesión de la que, siendo la Madre del Hijo de Dios que se hizo carne para la salvación de toda la humanidad, es Madre de todos.



Deseo a todos un feliz Año nuevo.

*Vaticano, 8 de diciembre de 2007.*





## DISCURSO DE BENEDICTO XVI AL CUERPO DIPLOMÁTICO ACREDITADO ANTE LA SANTA SEDE, 7 DE ENERO DE 2008

Antonio Alonso<sup>1</sup>

UNISCI / Universidad San Pablo-CEU

### Resumen:

El autor glosa el *Discurso* que al comienzo de cada año dirige el Santo Padre a los miembros del cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede. El Papa divide su intervención en dos partes: una, dedicada a ofrecer una panorámica de las situaciones internacionales más preocupantes relacionadas con la paz y la seguridad; y la otra, dedicada a hacer un llamamiento a buscar en la Ley natural la base de la convivencia humana, sea nacional o internacional, pues es la más adecuada al ser humano.

**Palabras clave:** Benedicto XVI; Santa Sede; Cuerpo diplomático; familia; relativismo; Ley natural; Europa.

**Title in English:** “Benedict XVI’s Address to the Diplomatic Corps Accredited to The Holy See, 7 January 2008”

### Abstract:

*The author comments the Address that to the beginning of every year the Holy Father directs the members of the Diplomatic Corps accredited to the Holy See. The Pope divides his intervention in two parts: the first is dedicated to offering an overview of the most worrying international situations related to the peace and the security; and the second one is dedicated to calling on to looking in the natural Law for the base of the human living together, at national or international level, since it is most adapted to the human being.*

**Keywords:** Benedict XVI; Holy See; Diplomatic Corps; family; Relativism; Natural law; Europe.

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 de Doctrina Social de la Iglesia en la Universidad San Pablo-CEU.  
*Dirección:* Instituto de Humanidades “Ángel Ayala”, Universidad San Pablo-CEU, Paseo Juan XXIII, 8, 28040 Madrid, España. *E-mail:* [aalonso@ceu.es](mailto:aalonso@ceu.es).



## Introducción

Al inicio de cada año, el Papa, ejerciendo su papel de Jefe de Estado, pronuncia un discurso en francés, la lengua de la diplomacia, ante el Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede. Ésta mantiene relaciones con 176 países (más que la República de Italia), y sólo 17 Estados no mantienen relaciones con ella<sup>2</sup>.

En esta ocasión, el Santo Padre habla desde la Sala Regia a tan insigne auditorio acerca de las cuestiones más preocupantes del panorama internacional, los problemas más acuciantes, los asuntos de mayor interés. Lo primero que salta a la vista del *Discurso* es que no centra su mirada en el continente en el que está enclavado el estado Vaticano, sino que levanta su mirada a los cinco continentes, pues la Iglesia está presente en todos ellos.

Lo segundo que puede llamarnos la atención es la centralidad de las palabras “paz” (aparece 15 veces) y “diálogo” (6 veces), dos conceptos que han de ir necesariamente unidos si se quieren resolver los conflictos internacionales.

Podemos distinguir en su *Discurso*, aparte del saludo protocolario y de la despedida preceptiva, dos partes bien diferenciadas: la primera, en la que hace un repaso de la actualidad internacional, y la segunda, en la que habla del camino para resolver los conflictos internacionales y de las bases innegociables sobre las que deben girar las relaciones entre los Estados.

### 1. Primera Parte: promoción de la reconciliación, la justicia y la paz.

Esta primera parte se puede resumir en esta frase que cita en el nº 6: “La Iglesia Católica no es indiferente a los gemidos de dolor que se elevan en esta región [...] y se compromete para favorecer la reconciliación, la justicia y la paz.”. Como parte de ese compromiso está la de tratar de estos temas ante los embajadores de los países responsables de encontrar soluciones políticas a estas situaciones de conflicto.

Comienza esta parte retomando un tema que ya trató en su *Mensaje para la Jornada mundial de la Paz* para este año 2008, que es la consideración de la humanidad entera como una gran familia. Por eso se dirige con especial intención a la naciones con las que aún no mantiene relaciones diplomáticas, invitándoles a hacerlo lo antes posible, poniendo como ejemplo a los Emiratos Árabes Unidos, habiendo asentado las relaciones con ellos sobre el sentido de pertenencia a una misma familia.

Hace posteriormente un repaso por cada continente. El primero de ellos es América, del que guarda un grato recuerdo tras su visita a Brasil, llamando a una cooperación creciente entre los pueblos y al cese de las tensiones internas, para que puedan “converger en los grandes valores inspirados por el Evangelio”. Hace una especial mención a Cuba, donde se celebra el aniversario de la visita de Juan Pablo II a este país (1997), haciendo hincapié en mensaje de esperanza del Papa polaco en aquel país comunista.

---

<sup>2</sup> De estos 17, 9 son musulmanes (Afganistán, Arabia Saudí, Brunei, las Comores, Malasia, las Maldivas, Mauritania, Omán y Somalia), 4 son Estados comunistas (China, Corea del Norte, Laos y Vietnam), a los que se sumarían Bután, Botswana, Birmania y Tuvalu. Rusia mantiene un *status* de relación especial.



También tiene un especial recuerdo para “poblaciones golpeadas por espantosas catástrofes naturales” (México, América Central, África, Bangladesh), sobre todo Perú, donde la tragedia alcanzó cotas elevadas. Sólo el “compromiso común y decidido” puede ser vía de solución frente a este tipo de problemas, de manera que la ayuda que se puedan prestar los Estados entre sí no sea ineficaz sino que sea remedio efectivo para las gentes golpeadas por estos fenómenos naturales.

En el punto nº 4 fija su atención en Oriente Medio, en concreto en las esperanzas abiertas por la Conferencia de Anápolis. En este conflicto fija un criterio: que “los Israelíes y a los Palestinos, concentren sus esfuerzos en poner en práctica los compromisos asumidos en esta ocasión y no frenen el proceso felizmente iniciado”, reclamando el compromiso de la comunidad internacional para que muestren “comprensión hacia los sufrimientos y los miedos de cada uno de ellos”. Es decir, la vía de solución de este conflicto pasa por reconocer no sólo los intereses de una parte sino los de ambas y por no ver en el pueblo palestino un terrorista sin más, sino un sujeto de derechos y deberes.

Sin dejar esta región, habla también de la difícil situación política y de seguridad en la que se ve envuelta el Líbano. La solución a este conflicto pasa, según el Papa, por dejar que sean los propios libaneses quienes decidan libremente y con garantías acerca de su futuro. De nuevo, habla del papel de los hombres implicados en la vida pública y de la importancia de “comprometerse por el **camino del diálogo y de la reconciliación**. Solamente así el país podrá progresar en la estabilidad y ser de nuevo un ejemplo de convivencia entre las comunidades”.

La reconciliación es un aspecto crucial también en la vida de Irak, que genera en el Santo Padre una preocupación muy especial:

También en **Irak**, la reconciliación es una urgencia. Actualmente, los atentados terroristas, las amenazas y la violencia continúan, en particular contra la comunidad cristiana, y las noticias que nos llegan de ayer confirman nuestra preocupación; es evidente que todavía quedan por resolver aspectos esenciales de ciertas cuestiones políticas.

En el caso irakí habla también de la reforma constitucional, las ayudas humanitarias y los problemas generados por la inseguridad, como es el fenómeno de los desplazados y refugiados.

Para la crisis desatada por el programa del país vecino, Irán, pide que se siga la vía diplomática para su resolución, negociando siempre con buena fe, algo que es básico en las relaciones entre personas, cuánto más entre Estados.

Dentro de esta primera parte continua su repaso por el continente asiático, hablando de Pakistán, Afganistán, Sri Lanka y Myanmar, países castigados por la violencia, tensiones internas y algunas injerencias exteriores. Para el caso de Myanmar pide que “se abra una época de diálogo entre el gobierno y la oposición, asegurando el verdadero respeto de todos los derechos del hombre y de las libertades fundamentales”.

Con respecto al continente africano, Benedicto XVI habla del drama de Darfour, que dura ya más de cuatro años. También hace mención de las situaciones preocupantes de la República Democrática del Congo, Somalia, Kenia y Etiopía. Como siempre que es posible, es decir, si hay dos partes de la población enfrentadas, no cuando se trata de un grupo de terroristas contra un Estado, el Papa hace un llamamiento al diálogo: “invito a todos los



habitantes, y en particular a los responsables políticos, a buscar a través del diálogo una solución pacífica, fundada sobre la justicia y la fraternidad”.

Acabando con el recorrido geopolítico, recalca en Europa, especialmente en los Balcanes, expresando una vez más su deseo por “que el estatuto definitivo de **Kosovo** tenga en cuenta las legítimas reivindicaciones de las partes implicadas y garantice, a todos los que habitan en esta tierra, seguridad y respeto a sus derechos para que definitivamente se aleje el fantasma de los enfrentamientos violentos y se refuerce la estabilidad europea”.

De este continente habla también sobre el contencioso de Chipre y recuerda entrañablemente su visita a Austria, donde subrayó “la contribución esencial que la Iglesia católica puede y quiere dar a la unificación de Europa”. Esta idea de la contribución cristiana a la construcción de la unidad europea es también una de las constantes de Ratzinger-Benedicto XVI<sup>3</sup>, junto con el hincapié en la racionalidad de la fe y su lucha contra el relativismo.

De hecho, concluye esta primera parte y abre la segunda de su Discurso con una frase, que es una especie de profecía, de su *Discurso en el Encuentro con las Autoridades y el Cuerpo diplomático, Viena, 7 septiembre 2007*: “Esta etapa impulsa el proceso de construcción de la “**casa Europea**”, que será para todos un buen lugar para vivir si se construye sobre un sólido fundamento cultural y moral de valores comunes tomados de nuestra historia y de nuestras tradiciones y si ella no reniega de sus raíces cristianas”.

## **2. Segunda Parte: una Ley natural, universal, base de toda convivencia humana.**

Esta segunda parte está dedicada a desarrollar una vez más la cuestión de la existencia de una Ley natural, universal, base de toda convivencia humana, sea dentro de una nación, sea entre pueblos diversos. También denuncia aquí la amenaza que supone para esta convivencia el relativismo que va calando entre los ciudadanos de los diversos Estados.

El nº 8 es, según mi opinión, el núcleo del *Discurso*, pues en él recoge los puntos anteriores (“aparece con claridad la fragilidad de la seguridad y la estabilidad en el mundo”) y expone las causas profundas del desorden mundial (“todos testimonian que la libertad humana no es absoluta, sino que se trata de un bien compartido, cuya responsabilidad incumbe a todos”). Al poner esto en claro, está señalando cuál es la raíz de la solución: “En consecuencia, el orden y el derecho son elementos que la [la libertad] garantizan”.

Y de nuevo retoma su *leit motiv* acerca de la racionalidad de la fe y la existencia de una Ley natural universal: “El derecho sólo podrá ser una fuerza eficaz de paz si sus fundamentos permanecen sólidamente anclados en el derecho natural, dado por el Creador. Es por eso también que no se puede nunca excluir a Dios del horizonte del hombre y de la historia. El nombre de Dios es un nombre de justicia, representa una llamada urgente a la paz”.

Muchos han querido ver en esta postura del Papa un acento retrógrado o reaccionario, cuando de lo que se trata es de poner sobre la mesa el sentido común más llano y que asiste a todo ser humano, independientemente de su capacidad intelectual.

<sup>3</sup> Ver Rodríguez Aisa, María Luisa: “Europa, una grandeza histórica y moral: El mensaje de Joseph Ratzinger”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 14, mayo de 2007, en <http://www.ucm.es/info/unisci>.



Otros, por su parte, han querido adscribir este pensamiento del Papa a una corriente ideológica o partidista concreta, cuando en realidad no es un pensamiento que vaya contra nadie o exclusivo de una parte de la sociedad, sino que constituye la base común de la humanidad: todos hemos sido creados iguales, sometidos a una misma Ley natural.

En esta parte de su *Discurso* el Romano Pontífice no hace sino recordar a los representantes de los Estados la relación que debe haber entre libertad y responsabilidad y entre Derecho y Justicia, cuestión que retomará en el nº 11 al hablar de los Derechos Humanos, las fronteras de la bioética, la pena de muerte, la integridad de la familia (institución en torno a la que hizo girar su *Mensaje para la jornada Mundial de la Paz 2008*) y la libertad religiosa:

La Santa Sede, por su parte, no dejará de reafirmar estos principios y estos derechos fundados sobre lo que es esencial y permanente en la persona humana. Es un servicio que la Iglesia desea ofrecer a la verdadera dignidad del hombre, creado a imagen de Dios.

Estimula de esta manera el debate público acerca de cuestiones que pueden quedar apartadas y olvidadas en medio de un mundo efectivista y que con frecuencia olvida la “verdadera dignidad del hombre”, y retoma así el principio antropológico de la Doctrina Social de la Iglesia.

Con respecto a la integridad de la familia y la libertad religiosa, no podemos olvidar que este *Discurso* fue pronunciado después del acto litúrgico “*Por la familia cristiana*” celebrado en la madrileña Plaza de Colón el 30 de diciembre de 2007 y al que asistieron más de un millón de personas<sup>4</sup>. Como se encarga de recordar el Papa, retomando lo dicho en el *Mensaje para la Jornada Mundial de la paz de 1988* en su preámbulo, la libertad religiosa es “exigencia ineludible de la dignidad de cada hombre y piedra angular del edificio de los derechos humanos”.

En los puntos 9 y 10 Benedicto XVI habla de la importancia de las Naciones Unidas como organismo internacional que debe velar por la paz entre los pueblos y por el respeto a los Derechos del Hombre, así como “en todos los continentes, la Iglesia Católica, se compromete para que los derechos del hombre sean no solamente proclamados, sino aplicados”.

En los dos últimos puntos, el Papa hace un nuevo llamamiento a la paz y a la seguridad internacionales:

La paz no puede ser sólo una simple palabra o una aspiración ilusoria. La paz es un compromiso y un modo de vida que exige que se satisfagan las expectativas legítimas de todos como el acceso a la alimentación, al agua y a la energía, a la medicina y a la tecnología, o bien el control de los cambios climáticos.

En este párrafo el Papa repite lo que hemos ido resaltando, que en un conflicto deben ser escuchadas las reivindicaciones de las dos partes si se desea instaurar la paz, aparte de señalar que la paz no se dará si no se atienden las justas reivindicaciones de las naciones sobre su “desarrollo integral para hoy y para mañana”, ya que “**el desarrollo es el nuevo nombre de**

---

<sup>4</sup> Dicho acto fue duramente criticado por miembros del Gobierno y del PSOE, además de por el Presidente Zapatero, cuando no había motivos para hacerlo pues era un acto estrictamente litúrgico y lo que allí se dijo fue exactamente lo mismo que dijo Su Santidad cuando visitó Valencia en julio de 2006, declaraciones por las que no emitieron queja alguna.



la paz”<sup>5</sup>. Además, recuerda que hay conflictos originados por actores no estatales, como pueden ser los grupos terroristas, por lo que los Estados deben realizar un esfuerzo conjunto para evitar que adquieran armas de destrucción masiva y/o nuclear.

Por último, hace hincapié en el uso de la diplomacia, pues “**es, en cierta manera, el arte de la esperanza**. Ella vive de la esperanza e intenta discernir incluso sus signos más tenues. La diplomacia debe dar esperanza”. Sin este medio de diálogo entre Estados no habría más remedio que acudir constantemente a las guerras.

### Discurso de Su Santidad Benedicto XVI a los miembros del cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede con motivo de las felicitaciones de año nuevo

*Excelencias.*

*Señoras y Señores.*

1. Saludo cordialmente a vuestro decano, el Embajador Giovanni Galassi, y le agradezco las amables palabras que me ha dirigido en nombre del Cuerpo diplomático acreditado. Un saludo deferente va a cada uno de vosotros, y en particular a los que participan por primera vez en este encuentro. A través de vosotros, elevo mis fervientes votos a los pueblos y gobiernos que digna y competentemente representáis. Hace algunas semanas, vuestra comunidad se ha vestido de luto: el embajador de Francia, señor Bernard Kessedjian, culminó su peregrinación terrena; ¡que el Señor le conceda su paz! Al mismo tiempo, dirijo un pensamiento especial a las naciones que no tienen todavía relaciones diplomáticas con la Santa Sede: también ellas tienen un lugar en el corazón del Papa. Como he querido señalar en el Mensaje para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz de este año, la Iglesia está profundamente convencida de que la humanidad constituye una familia.

2. Las relaciones diplomáticas con los Emiratos Árabes Unidos se han establecido inspiradas en un espíritu de familia, así como la visita a unos países muy queridos. La calurosa acogida de los Brasileños permanece todavía vibrante en mi corazón. En este país, tuve la alegría de encontrar a los representantes de la gran familia de la Iglesia en América Latina y en el Caribe, reunidos en Aparecida para la Quinta Conferencia General del CELAM. En el ámbito económico y social, pude apreciar tanto signos elocuentes de esperanza para este continente como motivos de preocupación. ¿Cómo no desear una cooperación creciente entre los pueblos de América Latina, así como el cese de tensiones internas en cada uno de los países que la componen, para que puedan converger en los grandes valores inspirados por el Evangelio? Deseo mencionar a Cuba, que se apresta a celebrar el décimo aniversario de la visita de mi venerado Predecesor. El Papa Juan Pablo II fue recibido con afecto por las Autoridades y por la población, animando a todos los cubanos a colaborar para conseguir un futuro mejor. Permítaseme retomar este mensaje de esperanza que no ha perdido nada de su actualidad.

3. Mi pensamiento y mi oración se dirigen sobre todo hacia las poblaciones golpeadas por espantosas catástrofes naturales. Me refiero a los huracanes e inundaciones que han devastado ciertas regiones de México y de América Central, así como algunos países de África y de

---

<sup>5</sup> Pablo VI, *Populorum progressio*, n° 76, 26 de marzo de 1967.



Asia, en particular Bangladesh, y una parte de Oceanía; también habría que mencionar los grandes incendios. El Cardenal Secretario de Estado, que, a finales de agosto se acercó hasta el Perú, me ofreció un testimonio directo de la destrucción y la desolación provocada por el terrible terremoto, pero también del ánimo y de la fe de las poblaciones afectadas. Frente a los trágicos acontecimientos de este tipo, es necesario un compromiso común y decidido. Como he escrito en la Encíclica sobre la Esperanza “la grandeza de la humanidad está determinada esencialmente por su relación con el sufrimiento y con el que sufre. Esto es válido tanto para el individuo como para la sociedad” (Carta Enc. *Spe salvi*, n. 38).

4. La comunidad internacional mantiene viva su preocupación por el Medio Oriente. Me alegra que la Conferencia de Annapolis haya dado signos en la dirección de un abandono del recurso a soluciones parciales o unilaterales, en beneficio de una visión global, respetuosa de los derechos e intereses de los pueblos de la región. Una vez más, hago un llamamiento a los Israelíes y a los Palestinos, para que concentren sus esfuerzos en poner en práctica los compromisos asumidos en esta ocasión y no frenen el proceso felizmente iniciado. Invito además a la comunidad internacional a sostener a estos dos pueblos con convicción y comprensión hacia los sufrimientos y los miedos de cada uno de ellos. ¿Cómo no estar cerca del Líbano, en las pruebas y las violencias que siguen afligiendo este querido país? Deseo que los libaneses puedan decidir libremente acerca de su futuro y pido al Señor que les ilumine, empezando por los responsables de la vida pública, para que, dejando de lado los intereses particulares, estén dispuestos a comprometerse por el camino del diálogo y de la reconciliación. Solamente así el país podrá progresar en la estabilidad y ser de nuevo un ejemplo de convivencia entre las comunidades. También en Irak, la reconciliación es una urgencia. Actualmente, los atentados terroristas, las amenazas y la violencia continúan, en particular contra la comunidad cristiana, y las noticias que nos llegan de ayer confirman nuestra preocupación; es evidente que todavía quedan por resolver aspectos esenciales de ciertas cuestiones políticas. En este marco, una reforma constitucional apropiada deberá salvaguardar los derechos de las minorías. Se necesitan importantes ayudas humanitarias para las poblaciones afectadas por la guerra, y pienso en particular en los desplazados dentro del país y en los refugiados en el extranjero, entre los cuales se encuentran numerosos cristianos. Invito a la comunidad internacional a mostrarse generosa con ellos y con los países donde ellos encuentran refugio, cuya capacidad de acogida se ve sometida a dura prueba. Deseo también alentar a que se continúe sin descanso por la vía de la diplomacia para resolver la cuestión del programa nuclear iraní, negociando con buena fe, adoptando medidas destinadas a aumentar la transparencia y la confianza recíprocas, y teniendo siempre en cuenta las auténticas necesidades de los pueblos y del bien común de la familia humana.

5. Ampliando nuestra mirada al continente asiático, quisiera llamar vuestra atención sobre otras situaciones críticas. En primer lugar, Pakistán, que en los últimos meses ha sido duramente golpeado por la violencia. Deseo que todas las fuerzas políticas y sociales se comprometan en la construcción de una sociedad pacífica que respete los derechos de todos. En Afganistán, junto a la violencia se añaden otros graves problemas sociales, como la producción de drogas; es necesario ofrecer más apoyo a los esfuerzos de desarrollo y trabajar con más intensidad todavía en la construcción de un futuro sereno. En Sri Lanka, no es posible aplazar para más tarde los esfuerzos decisivos para remediar los inmensos sufrimientos causados por los conflictos vigentes. Pido al Señor que en Myanmar, con el apoyo de la comunidad internacional, se abra una época de diálogo entre el gobierno y la oposición, asegurando el verdadero respeto de todos los derechos del hombre y de las libertades fundamentales.



6. Volviendo ahora a África, quisiera en primer lugar volver a expresar mi profundo pesar al comprobar cómo la esperanza parece casi derrotada por el siniestro cortejo de hambre y de muerte que perdura en el Darfour. Deseo de todo corazón que la operación conjunta de las Naciones Unidas y de la Unión Africana, cuya misión acaba de comenzar, lleve ayuda y consuelo a las poblaciones que sufren. El proceso de paz en la República Democrática del Congo tropieza con fuertes resistencias en la zona de los grandes lagos, sobre todo en las regiones orientales, y Somalia, en particular Mogadiscio, sigue estando afligida por la violencia y la pobreza. Hago un llamamiento a las partes en conflicto para que cesen las operaciones militares, se facilite el paso de la ayuda humanitaria y los civiles sean respetados. Kenia ha experimentado estos días una brusca erupción de violencia. Uniéndome a la exhortación de los Obispos del 2 de enero, invito a todos los habitantes, y en particular a los responsables políticos, a buscar a través del diálogo una solución pacífica, fundada sobre la justicia y la fraternidad. La Iglesia Católica no es indiferente a los gemidos de dolor que se elevan en esta región. Ella hace suyas las peticiones de ayuda de los refugiados y de los desplazados y se compromete para favorecer la reconciliación, la justicia y la paz. Este año, Etiopía inicia el tercer milenio cristiano, y estoy seguro de que las celebraciones organizadas con este motivo contribuirán también a recordar la inmensa obra, social y apostólica, realizada por los Cristianos en África.

7. Terminando por Europa, me alegro de los progresos alcanzados en los diferentes países de la región de los Balcanes y expreso una vez más el deseo que el estatuto definitivo de Kosovo tenga en cuenta las legítimas reivindicaciones de las partes implicadas y garantice, a todos los que habitan en esta tierra, seguridad y respeto a sus derechos para que definitivamente se aleje el fantasma de los enfrentamientos violentos y se refuerce la estabilidad europea. Quisiera citar igualmente a Chipre recordando con alegría la visita, el mes de junio pasado, de Su Beatitud el Arzobispo Chrysostomos II. Deseo que, en el contexto de la Unión Europea, no se escatime ningún esfuerzo para encontrar solución a una crisis que dura demasiado tiempo. En el mes de septiembre pasado, realicé una visita a Austria, que quiso también subrayar la contribución esencial que la Iglesia católica puede y quiere dar a la unificación de Europa. A propósito de Europa, quisiera asegurarnos que sigo con atención el período que se ha abierto con la firma del “Tratado de Lisboa”. Esta etapa impulsa el proceso de construcción de la “casa Europea”, que “será para todos un buen lugar para vivir si se construye sobre un sólido fundamento cultural y moral de valores comunes tomados de nuestra historia y de nuestras tradiciones” (*Encuentro con las Autoridades y el Cuerpo diplomático, Viena, 7 septiembre 2007*) y si ella no reniega de sus raíces cristianas.

8. De este rápido repaso general, aparece con claridad la fragilidad de la seguridad y la estabilidad en el mundo. Los factores de preocupación son diferentes; sin embargo, todos testimonian que la libertad humana no es absoluta, sino que se trata de un bien compartido, cuya responsabilidad incumbe a todos. En consecuencia, el orden y el derecho son elementos que la garantizan. El derecho sólo podrá ser una fuerza eficaz de paz si sus fundamentos permanecen sólidamente anclados en el derecho natural, dado por el Creador. Es por eso también que no se puede nunca excluir a Dios del horizonte del hombre y de la historia. El nombre de Dios es un nombre de justicia, representa una llamada urgente a la paz.

9. Esta toma de conciencia podría ayudar, entre otras cosas, a orientar las iniciativas de diálogo intercultural e interreligioso. Estas iniciativas son cada vez más numerosas y pueden estimular la colaboración en temas de interés mutuo, como la dignidad de la persona humana, la búsqueda del bien común, la construcción de la paz y el desarrollo. A este respecto, la Santa Sede ha querido dar un relieve particular a su participación en el diálogo de alto nivel sobre el entendimiento entre las religiones y las culturas y la cooperación para la paz, en el



marco de la 62ª Asamblea General de las Naciones Unidas (4-5 octubre 2007). Este diálogo, para ser auténtico, debe ser claro, evitando relativismos y sincretismos, pero animado de un respeto sincero por los otros y de un espíritu de reconciliación y de fraternidad. La Iglesia Católica está profundamente comprometida en ello y me es grato recordar de nuevo la carta que, el 13 de octubre pasado, me dirigieron ciento treinta y ocho personalidades musulmanas, renovando mi gratitud por los nobles sentimientos que allí se expresan.

10. Nuestra sociedad ha incluido justamente la grandeza y la dignidad de la persona humana en las diversas declaraciones de derechos, que han sido formuladas a partir de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, adoptada hace sesenta años. Este acto solemne fue, según la expresión del Papa Pablo VI, uno de los más grandes títulos de gloria de las Naciones Unidas. En todos los continentes, la Iglesia Católica, se compromete para que los derechos del hombre sean no solamente proclamados, sino aplicados. Es de desear que los organismos creados para la defensa y promoción de los derechos del hombre consagren todas sus energías a este cometido, y en particular, que el Consejo de los Derechos del Hombre sepa responder a las expectativas suscitadas tras su creación.

11. La Santa Sede, por su parte, no dejará de reafirmar estos principios y estos derechos fundados sobre lo que es esencial y permanente en la persona humana. Es un servicio que la Iglesia desea ofrecer a la verdadera dignidad del hombre, creado a imagen de Dios. Partiendo precisamente de estas consideraciones, no puedo dejar de deplorar, una vez más, los continuos ataques perpetrados, en todos los continentes, contra la vida humana. Quisiera recordar, junto a tantos investigadores y científicos, que las nuevas fronteras de la bioética no imponen una elección entre la ciencia y la moral, sino que más bien exigen un uso moral de la ciencia. Por otra parte, recordando el llamamiento hecho por el Papa Juan Pablo II con ocasión del gran Jubileo del Año 2000, me alegra que, el 18 de diciembre pasado, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptara una resolución por la que se llama a los Estados a instituir una moratoria en la aplicación de la pena de muerte, y deseo que esta iniciativa estimule el debate público sobre el carácter sagrado de la vida humana. Deploro, una vez más, los ataques preocupantes contra la integridad de la familia, fundada sobre el matrimonio entre un hombre y una mujer. Los responsables de la política, de la orientación que sean, deben defender esta institución fundamental, célula básica de la sociedad. ¡Qué más se puede decir! Hasta la libertad religiosa, “exigencia ineludible de la dignidad de cada hombre y piedra angular del edificio de los derechos humanos” (*Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz 1988*, preámbulo), está frecuentemente amenazada. Existen, en efecto, lugares donde no se puede ejercer plenamente. La Santa Sede, la defiende y pide su respeto para todos. Ella está preocupada por las discriminaciones contra los cristianos y contra los fieles de otras religiones.

12. La paz no puede ser sólo una simple palabra o una aspiración ilusoria. La paz es un compromiso y un modo de vida que exige que se satisfagan las expectativas legítimas de todos como el acceso a la alimentación, al agua y a la energía, a la medicina y a la tecnología, o bien el control de los cambios climáticos. Solamente así se puede construir el futuro de la humanidad; solamente así se favorece el desarrollo integral para hoy y para mañana. Hace cuarenta años, el Papa Pablo VI, acuñando una expresión particularmente feliz, señaló en la Encíclica *Populorum progressio* que “el desarrollo es el nuevo nombre de la paz”. Por eso, para consolidar la paz, es necesario que los positivos resultados macroeconómicos, obtenidos en 2007 por numerosos países en vías de desarrollo, sean sostenidos por políticas sociales eficaces y por la puesta en práctica de compromisos de asistencia por parte de los países ricos.



13. Por último, quisiera exhortar a la comunidad internacional a un compromiso global por la seguridad. Un esfuerzo conjunto por parte de los Estados para aplicar todas las obligaciones contraídas, y para impedir el acceso de los terroristas a las armas de destrucción masiva, reforzaría, sin ninguna duda, el régimen de no proliferación nuclear y lo haría más eficaz. Celebro el acuerdo alcanzado para el desmantelamiento del programa de armamento nuclear en Corea del Norte y animo a la adopción de medidas apropiadas para la reducción de armas de tipo convencional y para afrontar el problema humanitario planteado por las bombas de racimo.

*Señoras y señores Embajadores.*

14. La diplomacia es, en cierta manera, el arte de la esperanza. Ella vive de la esperanza e intenta discernir incluso sus signos más tenues. La diplomacia debe dar esperanza. Cada año, la celebración de la Navidad nos recuerda que, cuando Dios se hizo niño pequeño, la Esperanza vino a habitar en el mundo, en el corazón de la familia humana. Esta certeza se hace hoy oración: que Dios abra a la Esperanza, que no defrauda nunca, el corazón de aquellos que gobiernan la familia de los pueblos. Movidio por estos sentimientos, dirijo a cada uno de vosotros mis mejores votos, para que vosotros, vuestros colaboradores y los pueblos que representáis seáis iluminados por la Gracia y la Paz que nos llegan del Niño de Belén.



## CRÍTICA DE LIBROS:

Bin Kader, Abdul Halim (ed.) (2007):  
*Fighting Terrorism: The Singapore Perspective*,  
Singapur, Taman Bacaan Pemuda Pemudi Melayu Singapura  
ISBN: 978-981-05-8327-9. 230 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.*

Este libro sobre las políticas de lucha antiterrorista de Singapur es francamente interesante, al presentarnos una experiencia concreta y exitosa en la prevención y lucha contra el terrorismo.

El libro se compone de una primera parte, que es una selección de discursos de gobernantes, políticos y autoridades de organismos religiosos del Islam de Singapur.

Una segunda parte, que es la parte más consistente desde un punto de vista académico, centrada en la Al Jemaah Al Islamiyah, el mensaje de paz del Islam, la difusión de las ideas, la crisis de Oriente Medio y la Jihad, los atentados suicidas y el papel del Grupo de Rehabilitación Religiosa con contribuciones de Rohan Gunaratna, director del Centro Internacional de Investigación sobre Violencia política y Terrorismo, y un nutrido grupo de sus colaboradores de este Centro; y de Ustaz Ají Ali Ají Mohamed y Ustaz Mohamed Feisal Bin Mohamed Hassan, del Grupo de Rehabilitación Religiosa.

Una tercera parte lo constituyen artículos aparecidos en el periódico *Strait Times* de Singapur sobre el terrorismo y Al Jemaah Al Islamiyah, así como la introducción al libro blanco del gobierno de Singapur sobre los arrestos de Al Jemaah Al Islamiyah, y la amenaza terrorista.

---

<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).



La parte correspondiente a discursos tiene un interés en buena parte puntual y ejemplificador al permitir al lector evaluar la importancia atribuida a la amenaza terrorista y a diversos factores que la conforman, de forma especial la ideología radical, en los últimos años, así como las políticas principales diseñadas para hacer frente a este desafío: la búsqueda de compromisos con las comunidades musulmanas, la política con la juventud musulmana, la educación, la cohesión social, la tolerancia de la diversidad, la armonía racial, la identidad musulmana, la vida religiosa en la modernidad y en un estado no confesional, el entendimiento de la fe musulmana, la lucha contra la mentira y la desinformación islamista etc.

En la segunda parte, las contribuciones de miembros del Centro Internacional de Investigación sobre Violencia política y Terrorismo dan una mayor consistencia al libro. Rohan Gunaratna explica la evolución de Al Qaeda y su impacto ideológico, desemboca en Al Jemaah Al Islamiyah, asunto de especial interés en el sudeste asiático, haciendo una disección ideológica y explicando su nexo operativo e ideológico con Al Qaeda. Luego expone la respuesta ante esta amenaza, subrayando el papel que tiene la mayoría musulmana moderada, las estrategias para contrarrestar la ideología extremista, la resolución de conflictos regionales que vienen sustentando estas ideologías extremistas, facilitando la negociación.

Otros trabajos de notable interés inciden precisamente en el recto entendimiento de la Jihad, el mensaje pacífico del Islam, incidiendo de nuevo en la importancia de los intelectuales y la trayectoria de la civilización islámica, que no puede ser rehén de asociaciones radicales y organizaciones terroristas, y la experiencia de las realizaciones de Singapur y el papel del Grupo de Rehabilitación Religiosa, con contribuciones especialmente interesantes de Ustaz Mohamed Bin Ali y Ustaz Mohamad Feisal Bin Mohamed Hassan. Otros capítulos sobre la difusión de las ideas del terror, o los atentados suicidas son también esclarecedores. Más decepcionante por su brevedad es la contribución y análisis que se hace sobre el reclutamiento.

Esta segunda parte merece ser leída con detención dentro de un claro contexto del libro que anima a la lucha ideológica.

Finalmente el libro recoge un conjunto de contribuciones realizadas por diversos autores de la minoría musulmana de Singapur en la prensa de este Estado que entran claramente en este espíritu de confrontación y lucha ideológica contra el extremismo que propugna el libro.

A pesar de algunas deficiencias -es un libro a caballo entre lo académico y lo político-, la obra que recensamos merece leerse. Resulta un buen compendio de las políticas puestas en práctica con éxito para hacer frente a la amenaza terrorista en un Estado singular y complicado por su composición étnica y cercanías geográficas como es Singapur. Tiene una función claramente ejemplificadora del camino que se ha de seguir, en contextos diferenciados.



## CRÍTICA DE LIBROS:

Bacon, Edwin, Renz, Bettina y Cooper, Julian (2006):  
*Securitising Russia: The Domestic Politics of Putin*,  
Manchester, Manchester University Press  
ISBN: 978-0719072246. 203 pp.

**Javier Morales**<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.*

El final de la presidencia de Putin, quien no se presenta a la reelección en las próximas elecciones de marzo, hace necesario un balance de lo que han representado para Rusia sus ocho años en el poder. Esta reflexión se hace más necesaria si tenemos en cuenta que previsiblemente existirán numerosos elementos de continuidad en la próxima presidencia, que será ocupada con casi total seguridad por el actual primer vicepresidente Dmitri Medvedev. La designación pública de éste como el candidato apoyado por Putin y por el partido oficialista Rusia Unida, así como la invitación de Medvedev a Putin para que ocupe el cargo de primer ministro en el próximo gobierno, apuntan en este sentido.

Una de las principales interpretaciones de la actuación de Putin es la que se centra en su carrera en el Comité de Seguridad del Estado (KGB) soviético, para explicar su recelo hacia el pluralismo ideológico y su énfasis en las amenazas a la seguridad nacional. Los profesores Bacon, Renz y Cooper se alejan de esta visión simplificada, para tratar de analizar con mayor rigor las motivaciones de las políticas realizadas durante el mandato de Putin. El libro al que nos referimos, fruto de un largo trabajo de investigación, se distingue así de gran parte de las obras que se han publicado sobre el tema, meramente descriptivas de los acontecimientos que se han producido en Rusia en los últimos años.

---

<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).



Para lograr su propósito, los autores emplean el concepto de “segurización” (*securitization*)<sup>2</sup> —introducido por Ole Wæver y la “escuela de Copenhague” de estudios de seguridad— para explicar el proceso de concentración del poder que ha tenido lugar en Rusia a partir de 2000<sup>3</sup>. Su conclusión es que la política rusa se ha “segurizado”, al utilizar la existencia de riesgos y amenazas para justificar medidas políticas y legislativas fuera de lo habitual; ampliando así notablemente la capacidad de acción del ejecutivo y reduciendo el papel de sus contrapesos naturales, como los medios de comunicación o el parlamento.

Las áreas que han sido afectadas por este proceso han incluido no sólo cuestiones como el conflicto de Chechenia, sino también otras como la inmigración ilegal, la libertad de información y las actividades de los grandes empresarios u “oligarcas”, los grupos religiosos no tradicionales o los movimientos políticos extremistas. Sin embargo, el gobierno no siempre ha podido implantar sus políticas sin obstáculos, y el grado de control que realmente ejerce sobre el sistema político o la sociedad dista mucho de ser total.

El libro comienza exponiendo en el primer capítulo el marco teórico de la segurización, para centrarse después en seis áreas: las fuerzas de seguridad (cap. 2), el conflicto de Chechenia (cap. 3), los medios de comunicación (cap. 4), la sociedad civil (cap. 5), la inmigración (cap. 6) y la economía (cap. 7). Uno de los elementos que aportan mayor valor al texto es el análisis de un gran número de documentación y artículos de prensa rusos, así como unas cuarenta entrevistas a expertos realizadas en Moscú por los autores.

Se trata, por tanto, de una obra de gran interés tanto para los especialistas en la Rusia postsoviética como para los expertos en seguridad, como estudio de caso del enfoque de la segurización. Constituye además un loable esfuerzo por profundizar en su objeto de estudio, apartándose de la simple narración o descripción de los hechos, y uniendo un marco teórico riguroso con una completa investigación empírica.

---

<sup>2</sup> La traducción castellana del término es de Barbé, Esther y Perni, Orietta: “Más allá de la seguridad nacional”, en De Cueto, Carlos y Jordán, Javier (coords.) (2001): *Introducción a los estudios de Seguridad y Defensa*, Granada, Comares.

<sup>3</sup> Otros autores han aplicado también este concepto a la Rusia de Putin. Véase Lo, Bobo: “The Securitization of Russian Foreign Policy under Putin”, en Gorodetsky, Gabriel (ed.) (2003): *Russia between East and West: Russian Foreign Policy on the Threshold of the Twenty-First Century*, Londres, Frank Cass.



## CRÍTICA DE LIBROS:

Herrera Carassou, Roberto (2006):  
*La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones:  
economía y demografía,*  
México D.F., Siglo XXI  
ISBN: 9789682326370. 227 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.*

Este libro pretende cubrir un vacío muy importante a la hora de estudiar las migraciones humanas. El autor trata de presentar al lector los principales postulados teóricos de un tema tan de moda como es el estudio de las migraciones.

La obra tiene ocho capítulos, a través de los cuales se intenta, tanto conceptualizar el término, como presentar las distintas aproximaciones al estudio de las migraciones humanas. De este modo, en un primer capítulo el autor aborda la dificultad de establecer una definición precisa del término y la falta de unidad conceptual del mismo, lo que en última instancia dificulta su posterior estudio de forma considerable. En un segundo capítulo trata de presentar la evolución de las migraciones humanas a través de la historia, para desembocar en un tercer capítulo donde se establecen distintas formas de clasificación de las migraciones, planteando de forma muy acertada un esquema tipológico.

Los capítulos cuatro y cinco, explican las causas de las migraciones humanas, desde dos perspectivas fundamentales, por un lado presentando las aproximaciones que ponen el acento en el cambio social, bajo una perspectiva marxista de las migraciones, y por otro lado, en el siguiente capítulo, desenmarañando los diversos planteamientos que explican las causas de las migraciones centrándose en el desequilibrio funcional, bajo las hipótesis *pull-push*. El capítulo seis, presenta con claridad el proceso migratorio, desde dos aproximaciones básicas,

---

<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).



los factores que determinan la decisión de migrar y las características de los migrantes. El capítulo siete, trata de un tema fundamental a la hora de aproximarse al estudio de las migraciones, consecuencia directa del capítulo seis, como son las diferentes consecuencias de las migraciones, y aunque el autor se basa principalmente en las consecuencias para los países receptores, las ideas que recoge, sobre las consecuencias en los países de origen son muy reveladoras. En este sentido, la pérdida de fuerza de trabajo preparada, la pérdida de capacidad intelectual o “fuga de cerebros” y las diferentes consecuencias demográficas, son aspectos, que como muy bien señala Roberto Herrera Carassou, hay que tener en cuenta a la hora de abordar el tema de las consecuencias de las migraciones.<sup>2</sup> El capítulo ocho, aporta quizá la parte más interesante de toda la obra, sin desmerecer al resto, ya que aglutina de forma muy interesante, los distintos esfuerzos teóricos realizados sobre el fenómeno del estudio de las migraciones humanas en los últimos años, dando un acertado repaso al panorama teórico actual. En las últimas páginas del libro se retoma una idea que el autor ya planteaba al principio de la misma, que la falta de un planteamiento teórico unificado e integral a la hora de abordar el fenómeno de las migraciones deriva en un claro pragmatismo epistemológico. Por último, a obra termina, con una acertada reflexión sobre el impacto de la globalización en el estudio de las migraciones humanas.

Uno de los principales activos de este libro es el magistral uso de la bibliografía usada, y el profundo conocimiento de los diferentes referentes mundiales dentro de las distintas perspectivas teóricas. Una de las principales limitaciones que a mi juicio presenta la obra, es el excesivo uso de ejemplos que el autor usa basándose en las peculiaridades de las migraciones humanas en América Latina, obviando en ocasiones otro tipo de ejemplos igual de ilustrativos, y que quizá darían un mayor rigor al libro. Sin embargo esto no desmerece el conjunto de una completa y exhaustiva aproximación teórica al fenómeno de las migraciones humanas. El capítulo ocho, en concreto, es altamente recomendable para entender la situación teórica actual en las migraciones, y debido a la claridad y rigor del mismo, es aquí donde el autor consigue convertir el libro en un referente claro a la hora de estudiar los distintos planteamientos teóricos de este complicado tema.

En conjunto, podemos decir que es un libro muy completo, que plantea un aspecto fundamental y muchas veces olvidado a la hora de abordar un fenómeno tan complejo como es el estudio de las migraciones, la perspectiva teórica. En términos generales, podemos decir, que el autor consigue con gran maestría presentar los diversos esfuerzos teóricos realizados en el estudio de las migraciones, y en especial, las distintas aproximaciones teóricas planteadas en los últimos años. En definitiva, la mayor virtud de este libro es que arroja luz, sobre la teoría del estudio de las migraciones, ayudando a quien se aproxime a el, a tener una visión clara y bien definida, tanto de los distintos esfuerzos teóricos realizados a través de la historia al estudio de las migraciones, como sus principales valedores. El libro de Roberto Herrera Carassou por tanto, constituye una lectura obligada para analistas y académicos que pretendan estudiar desde el rigor las migraciones humanas.

---

<sup>2</sup> Ver: Herrera Carassou, R. (2006): *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones, Economía y demografía*. México D.F., Siglo XXI, p. 177 y ss.



## CRÍTICA DE LIBROS:

Aja, Eliseo y Arango, Joaquín (eds.) (2007):  
*La Inmigración en España 2006.*  
*Anuario de inmigración y políticas de inmigración,*  
Barcelona, Bellaterra  
ISBN: 978-84-87072-91-8. 283 pp.

**Gloria Inés Ospina**<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.*

El libro en forma de Anuario de los profesores Eliseo Aja y Joaquín Arango, que figuran como editores, reúne el estudio de veinte profesores de diversas universidades españolas que analizan desde el campo sociológico, jurídico y económico todos los hitos más destacados del fenómeno de la inmigración en nuestro país durante el año 2006.

El libro aborda la Inmigración como un hecho positivo para la sociedad española, haciendo hincapié en la contribución que el aumento de esta ha favorecido la ocupación de los puestos de trabajo, que ofertados por el mercado español, no hubieran sido cubiertos por falta de mano de obra nativa.

Como anuario, sigue la pauta propia de los mismos: guía que presenta las características más destacadas de la inmigración, correspondiente a un año, en este caso al 2006. Con cifras y análisis del hecho inmigratorio, así como de su impacto en la sociedad receptora y la contribución que está llevando a cabo al mercado laboral.

El estudio se aborda desde la perspectiva sociológica y jurídica, haciendo honor a los dos editores, profesores Joaquín Arango, sociólogo, y Eliseo Aja, jurista, ya conocidos por los estudiosos de las migraciones.

---

<sup>1</sup> Gloria Inés Ospina Sánchez es investigadora de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid.

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



Los datos que aportan los diferentes estudios que aborda el libro son de interés y lo convierte en libro de consulta para expertos y estudiosos de las migraciones.

Llama la atención el poco peso específico que tiene en la sociedad española la inmigración que se denomina **subsahariana**, (pp. 216-220), no obstante las alarmantes cifras que nos presentan los medios de comunicación y especialmente las que manejan los cuerpos de seguridad y atención humanitaria en Canarias.

Desde luego que se pone énfasis en la dramática situación de los inmigrantes ilegales que llegan por “el sur” hacia Canarias, especialmente en la Introducción, en el capítulo sobre Las normas generales del Estado, en el capítulo sobre la Normativa y las políticas de la Unión Europea y, en especial, el que redacta la profesora Ana M<sup>a</sup> López Salas, sobre la Política Migratoria e Inmigración Irregular a través de embarcaciones: “**El caso del archipiélago canario**”.

También se insiste en que, a pesar del dramatismo de la inmigración irregular por medio de los “**cayucos**”, no debe de obviarse que el mayor número de inmigrantes ilegales entran por las fronteras terrestres, aeropuertos y puertos.

En cuanto a la aplicación de la legislación llama la atención lo que pone de manifiesto el libro en estudios como el de la profesora M<sup>a</sup> del Camino Vidal Fueyo, cuando aborda las Políticas Autonómicas en materia de Inmigración en el año 2006, destacando que “al igual que ocurre con otras materias , se detecta una importante falta de coordinación entre la Administración local, la autonómica y la estatal en lo que a políticas públicas en materia de inmigración se refiere, lo que proyecta tensiones e ineficiencias en la gestión de muchos servicios públicos.

Es importante resaltar que el libro aborda el fenómeno de la inmigración desde el marco geográfico que nos envuelve, como es el espacio europeo, en el que estamos insertos o incluidos, el Estado, las Autonomías y Ayuntamientos, los cuales “tienen un alto grado de responsabilidad en el desarrollo de políticas que favorezcan una buena gestión del fenómeno inmigratorio”.

Como señala la profesora Itziar Gómez Fernández, en el capítulo “**Las normas y Políticas de los Entes Locales en materia de Inmigración**”, la Constitución Española no establece en ningún artículo cuáles serían las competencias que tendrían que asumir los entes locales, misión que sí acometen los artículos 25 a 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local o **LBRL**, en los cuales no se hace referencia alguna al fenómeno migratorio.

Por tanto, se hace hincapié en que la legislación básica ha de ser completada, a la manera como lo ha establecido el artículo 84.m del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (**EAC**), que introduce por primera vez en una norma con rango de ley, “**la regulación y la prestación de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes**”, como competencia específica de los entes locales. Asimismo, ahondando en la aplicación de la Normativa de Inmigración en el Ayuntamiento de Barcelona, Ramón Sanahuja i Vélez escribe un enjundioso estudio.

Por último, no debemos dejar de llamar la atención sobre el estudio del profesor Joseph Oliver Alonso, sobre “**La Inmigración y Mercado de Trabajo en 2006: Razones de la acentuación del choque inmigratorio**”, en donde subraya el hecho importante de que sin la



contribución de la inmigración al mercado laboral español, éste no hubiera podido seguir creciendo. Entre otros datos señala que: "...sin el concurso de cerca de 450.000 nuevos ocupados inmigrantes, la nueva oferta de empleo por parte del tejido productivo español en 2006 hubiera quedado sin cubrir en cerca del 60% para el conjunto de España".

Formalmente el libro se estructura en capítulos que se agrupan por temas específicos, como: Rasgos y Tendencias, Legislación, Tribunales, Estudios Monográficos y Documentación.

La presentación en colores llama la atención del lector, el papel cuché lo hace muy agradable al consultar y pedagógicamente los capítulos mantienen un mismo formato de titulación en las páginas impares, que anuncian el contenido del mismo y la introducción del estudio a que va a ser referencia. Sin embargo, las notas a pie de página no son nada acertadas, al oscurecerse bastante con la banda de color gris que las recubre.

El conjunto de los estudios está bastante bien estructurado y claramente redactado, lo que sin hacer perder su calidad científica y rigurosa, lo hace muy asequible al lector poco avezado en los estudios sobre migraciones.

Hay que decir también que el enfoque del libro, en general, es de complacencia con la política migratoria que lleva a cabo el Ejecutivo actual, destacando entre las medidas llevadas a cabo, el Plan África.

Sería necesaria una posición más firme respecto a la colaboración que la Unión Europea está haciendo con relación a "la frontera sur" del continente, en lo que a España se refiere, porque el peso de casi toda la atención humanitaria y la misión de control la está llevando a cabo nuestro país en Canarias y la costa mediterránea española.

También sería interesante un estudio crítico sobre el papel que la "economía sumergida" está ejerciendo como atractivo para el aumento de la inmigración clandestina.

Igualmente, sería clarificador un estudio detallado de los factores que influyen en la llegada masiva de embarcaciones a Canarias.

Se echa en falta una actitud más firme de los autores, respecto al futuro de la inmigración y las posibles soluciones. Sólo uno de ellos, de forma poco comprometida, dice algo al respecto.

Por nuestra parte, recomendamos este libro, de autores ya veteranos en los temas de inmigración y expertos legisladores en esta materia, en el que se presenta un buen estudio de las mismas para el año 2006, y en donde no faltan las reflexiones sobre la importancia que esta tiene para nuestro país, lo que no excluye que deba **"modularse, ajustando la inmigración a los requerimientos mínimos necesarios"**.



## 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>Department of International Studies, Complutense                      University of Madrid</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, San Pablo-                      CEU 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>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</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	jasdjp@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>Department of History, Literature and Thinking, San Pablo-CEU 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>Journalist</i>	Africa	saranso@yahoo.es
<b>Ms. Gloria Inés OSPINA SÁNCHEZ</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Migrations	ginesos@hotmail.com
<b>Ms. Julia PULIDO GRAGERA</b> <i>Member, Chair in Intelligence and Democratic Systems, Rey Juan Carlos University, Madrid</i>	Intelligence	julpul@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 recensiones de libros.

En el cuerpo del mensaje se indicará el nombre y apellidos del autor, categoría profesional, institución a la que pertenece, principales líneas de investigación, dirección postal y correo electrónico de contacto.<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