

Año 9 | n° 23

Enero-abril 2022

ISSN 2386-5776

Comillas Journal of International Relations



International Security and Islamic Studies: A Conceptual and Methodological Contribution to an Interdisciplinary Perspective

The Failure of Western Policies toward Iran's Power Projection
& Resilience Strategies

Gobierno de los Hermanos Musulmanes 2012-2013. Análisis de la
caída del islam político en Egipto

Situación actual de Aruba, Curaçao y Sint Maarten tras la
disolución de las Antillas Holandesas

SUMARIO

Año 9 | n° 23

Enero-abril 2022



ARTÍCULOS | ARTICLES

- International Security and Islamic Studies: A Conceptual and Methodological Contribution to an Interdisciplinary Perspective 1**
Seguridad internacional y estudios islámicos: una contribución conceptual y metodológica con una perspectiva interdisciplinaria
Alberto Bueno y M. Kubilay Akman
- The Failure of Western Policies toward Iran's Power Projection & Resilience Strategies..... 13**
El fracaso de las políticas occidentales hacia las estrategias de proyección de poder y resistencia de Irán
Fatima Moussaoui
- Gobierno de los Hermanos Musulmanes 2012-2013. Análisis de la caída del islam político en Egipto 36**
Government of the Muslim Brotherhood 2012-2013. Analysis of the Fall of Political Islam in Egypt
Diego José Fernández Nicolás
- Situación actual de Aruba, Curaçao y Sint Maarten tras la disolución de las Antillas Holandesas... 54**
Current situation of Aruba, Curaçao and Sint Maarten after the dissolution of the Netherlands Antilles
Mario J. Gallego Cosme
- Movimiento sobre el tablero: el golpe de Estado como ventana de oportunidad para la transformación del conflicto en Myanmar 70**
Movement on the Chessboard: The Military Coup as a Window of Opportunity for Conflict Transformation in Myanmar
Sara Álvarez Quintáns
- Política migratoria y securitización en la administración Trump (2017-2021)..... 89**
Migration Policy and Securitization in Trump Administration (2017-2021)
Augusto Delkáder-Palacios
- Las relaciones de la UE en el marco de un orden internacional híbrido: el acuerdo UE-Cuba como alternativa al nuevo escenario..... 104**
EU Relations in the Framework of a Hybrid International Order: The EU-Cuba Agreement as an Alternative to the New Scenario
Alexis Berg-Rodríguez



RECENSIONES | BOOK REVIEWS

Azaña, el mito sin máscaras

José María Marco 119

Por Carlos Rico Motos

La sharía en Occidente. Minorías religiosas y pluralismo jurídico

Christian J. Backenköhler Casajús 121

Por Yolanda Alonso Herranz

The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order

Rush Doshi 123

Por Andrea Betti

DIRECTOR DE LA REVISTA | JOURNAL EDITOR 128

CONSEJO DE REDACCIÓN | EDITORIAL BOARD 128

CONSEJO ASESOR | ADVISORY BOARD 128

DIRECTRICES PARA AUTORES | AUTHOR GUIDELINES..... 129



INTERNATIONAL SECURITY AND ISLAMIC STUDIES: A CONCEPTUAL AND METHODOLOGICAL CONTRIBUTION TO AN INTERDISCIPLINARY PERSPECTIVE

Seguridad internacional y estudios islámicos: una contribución conceptual y metodológica con una perspectiva interdisciplinaria

Alberto Bueno

Universidad de Jaén

E-mail: cabueno@ujaen.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9772-1343>



Autores

M. Kubilay Akman

Usak University (Turkey)

E-mail: kubilayakman@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8661-7818>

Security is an essential social and political institution for International Relations and the cornerstone of International Security Studies. In this sense, the role of religion is increasingly relevant, recognised as a key factor in global politics. With regard to Islam, its examination has been marked by the phenomena of terrorism or other revolutionary political processes and their direct impact on security. However, a careful observation of its fundamental sources uncovers ideas related to security and its connection with administration, military strategies, justice or ethics. This knowledge has been almost neglected by International Security Studies vis-à-vis Islamic Studies. This article researches this unexamined issue from this interdisciplinary perspective, applying a Grounded Theory analysis of Quran and Sunnah. Its main findings show how security and peace are complementary concepts, in addition to the possibility of building an Islamic approach within International Security Studies based on other essential elements in the Islamic tradition.



Abstract

International security studies; islamic studies; security; islam.

Estudios en seguridad internacional; estudios islámicos; seguridad; islam.



Key words

Recibido: 25/09/2021. Aceptado: 24/02/2022



Fechas

La seguridad es una institución social y política esencial para las relaciones internacionales y la piedra angular de los Estudios en Seguridad Internacional. En este sentido, el papel de la religión es cada vez más relevante, reconocido como un factor clave en la política global. En lo que respecta al islam, su examen ha estado marcado por los fenómenos del terrorismo u otros procesos políticos revolucionarios y su impacto directo en la seguridad. Sin embargo, una mirada meticulosa de sus fuentes fundamentales descubre ideas relacionadas con la seguridad y su conexión con la administración, las estrategias militares, la justicia o la ética. Este aspecto ha sido ignorado por los estudios de seguridad internacional con respecto a los estudios islámicos. Este artículo investiga esta cuestión inexplorada desde esta perspectiva interdisciplinar, aplicando un análisis de Teoría Fundamentada del Corán y la Sunnah. Sus principales conclusiones muestran cómo la seguridad y la paz son conceptos complementarios, además de la posibilidad de construir un enfoque islámico dentro de los estudios de seguridad internacional basado en otros elementos esenciales de la tradición islámica.

**Resumen**

1. Introduction

The relevance of religion as critical factor in global politics has raised awareness among International Relations scholars (Sandal & Fox, 2013). Islam in particular has attracted increasing interest in the last two decades, due to events linked to: the emergence of international jihadist terrorism and the launch of the so-called “War on Terror” by the United States government, the processes of political change known as “Arab Spring” and the role played by Islamist political parties, or the rise of key international Muslim actors such as Turkey or the Gulf countries, among others. However, Islam remains an issue on the periphery of the IR discipline because of the Western-centric biases of the latter (Priego, 2020). As a consequence, these Eurocentric, American-centric views have tilted the approach to the study of Islam within the paradigmatic mainstream theories of International Relations (Turner, 2014). However, these efforts have not been as successful in explaining certain worldviews from the Islamic tradition as might have been expected.

On the contrary, Islam can contribute to the theory of International Relations in its own right: since it is a complete social, political, economic and foreign policy system, it couldn't be understood simply as a subject of study within orthodox International Relations (Turner, 2009). This point has been also underlined by Tadjabakhsh (2009, p. 176), who stated that “Islam, as a worldview, as a cultural, religious and ideational variant could present alternatives to Western International relations theory”. In accordance with this point of view, several recent works have understood Islam as a paradigm itself within International Relations theory (Abdelkader, Adiong & Mauriello, 2016; Adiong, Mauriello & Abdelkader, 2019). Therefore, this framework is also an invitation to ask about the relationship between Islam, as a theoretical paradigm, and international security.

Indeed, International Security Studies and Islamic Studies have remained pretty far away fields or subjects of Social Sciences and Humanities. On the one hand, extensible to International Relations in general but applicable singularly to International Security Studies, it is possible to speak of the existence of an “epistemic Islamophobia” that even considers rational thought to be a Western construct that does not exist in Islamic culture and must therefore be ignored (Grosfoguel, 2010). Furthermore, a prejudice or bias that leads to the belief that Muslims possess anthropologically violent attitudes, along with the idea that Islam is a violent and hostile religion, inferior to Western culture, which makes the *Ummah* (community of Muslim believers) a threatening construct to international peace and security (Priego, 2020, pp. 89-90).

On the other hand, when we look at Islamic studies, there is almost no significant research about security concepts, models or discourses. Interestingly this situation is the same for both Islamic Studies institutes and schools in non-Muslim countries, as well as in Muslim countries. Regarding International Security Studies, the situation is even more problematic: the terms “Islam”, “Islamic”, “Islamism”... connect almost all the research in Western countries with terrorism, a problem that has progressively led to a securitisation of Islam¹. The amount of research filling the gap between International Security Studies and Islamic Studies, apart from Terrorism Studies, is very scarce².

Beyond these securitized approaches, or the classical interpretation based on the well-known differentiation between *Dar al-Islam* and *Dar al-Harb* observable in the state of the art, this article addresses the concept of security and other ideas related with from an Islamic perspective. It assumes that “security” is the conceptual cornerstone for International Security Studies, which can be complementary to or in contrast to other concepts (Buzan & Hansen, 2009). It understands “security” as the key research concept, albeit surrounded by other essential notions (peace, war, ethics, etc.) or linked to other areas (e.g. intelligence³). Furthermore, International Security Studies has a “potential” to be boundless, inasmuch it includes other subfields, and is therefore an inclusive term (Smith et al., 2001, p. 19). The question is that how much wide and “inclusive” can be International Security Studies. That flexibility gives to this research the chance of discussing, describing and defining an Islamic scope as part of International Security Studies.

To address the concept of security in the Islamic tradition, this article adopts a constructivist epistemology because of the cultural, religious and ideational understanding of Islam (Tadjbakhsh, 2009). According to that, the research is based on Grounded Theory: a systematic analytical process which generates theoretical insights through inductive analyses of the data gathered not coming from a previous theoretical approach. Constructivist Grounded Theory allows avoiding the lack of previous research towards the object. In attention to the religious foundations (from an ontological perspective) of Islamic IR, the Quran and the Hadith are the only resources from which any data can be obtained (Turner, 2009) and, thus, through reading and references from a non-traditionalist perspective to main Islamic sources: Quran and Sunnah. These primary Islamic sources could enrich that scientific field, going beyond from their study as material employed by radical groups (which is the usual focus in the Western academia), and, therefore, could advance the understanding of this concrete tradition.

This research has an original potential and will provide new scientific knowledge. This article examines the concept of security in an interdisciplinary way, bringing together two different knowledge areas: Islamic Studies and International Security Studies (as part of International Relations), with broad deep social and political impact. It constitutes a first approach in order to grasp the basic elements that can build an Islamic comprehension of security concepts. In so doing, it contributes to identifying key elements for the construction of a more inclusive, useful International Security Studies. In a certain and ultimate sense, this article pretends to

The amount of research filling the gap between International Security Studies and Islamic Studies, apart from Terrorism Studies, is very scarce

1 About this phenomenon: Mavelli (2012), Croft (2012) or Eroukhmanoff (2015), among others.

2 For a reference on war, use of force, etc., from an Islamic interpretation, see Abo-Kazleh (2006).

3 From a Western and most dominantly Anglo-Saxon view, “Intelligence emerged as a professional discipline before and during World War I, first in Britain, and soon afterward in the other belligerents” (Warner, 2007, p. 23). This approach could be considered Eurocentric because it overlooks non-Western ancient background of intelligence, since it is an activity in Muslim societies from beginning.

be an insight even to a situation of change in the current international security scenario, which require “a new paradigm of how to operate” (Anderson, 2013, p. 29), and therefore the need and importance for a more pluralistic, flexible and dynamic approach of security governance.

Apart from this Introduction, the article first explains its methodological axes: on the one hand, the perspective of constructivist Grounded Theory and, on the other, the exegesis of Islamic sources as data. Then, it presents the analysis of the Quran and the Sunnah, and concludes with the main findings and possible future lines of research.

2. Methodological considerations

Tracing the lines and model of security theories and strategies in Islamic sources, essentially Quran and Sunnah, has been the core aspects of this research in order to grasp key dimensions of security institutions. In this step, basic aspects of the Islamic model and message in terms of security have been “translated” into concepts of Social Sciences through the sociological approach of Grounded Theory. In methodological terms the flexible perspective of Grounded Theory is applied to theorize what emerges and is visible during the research.

According to this perspective, concepts emerged from systematically collected data, which permits to discover the latent structure; it assumes that conceptual description is an accurate description. Consequently, the researcher applying Grounded Theory does not go to the field via some “ready” theories and concepts, rather he/she finds the concepts and theories in fieldwork and, thus, establishes a theoretical structure which works only for this research. In this sense, it’s an inductive, case-study based, methodological strategy (Glaser, 2006). It is a set of rigorous research procedures leading to the emergence of conceptual categories. Researchers are concerned with identifying, naming, categorizing and describing phenomena in the research according to the notion of inductive reasoning, through a theoretical analysis in which data collection and analysis proceed simultaneously.

Under this methodological umbrella, details and socio-image of some “ideal types” (in a weberian sense) related to security concepts, institutional dimensions and social actions in Islam are analysed. The focus on “security” related social institution, organizations, actors and social actions in Islamic societies illuminates a different model of reality, although for centuries these elements could be witnessed in Muslim tradition, which is in general a part of the wide subject of International Security Studies. The research has been conducted in two steps simultaneously: firstly, data collected from the main Islamic sources, Quran and Sunnah⁴; secondly, the reflection on this data and the emerging theory.

The research has been conducted in two steps simultaneously: firstly, data collected from the main Islamic sources, Quran and Sunnah; secondly, the reflection on this data and the emerging theory

4 Referring Quran and Sunnah requires an academic clarification: The Holy Quran is the scripture, words of God accepted by all Muslims. Differences in understanding or interpretations are creating different paths in religion. However, the issue of Sunnah provides more difficulties to understand. Although, essentially Sunnah is the same for all Muslims, as the model of the Prophet, sources of narrations and narrative lineages can be different. This is the topic of Hadith science in Islamic Studies, which is specialized on textual, historical, social, etc. dimensions and contexts of the Prophet’s words and deeds, which are elements of His Sunnah (prophetic model). This model can provide examples in a very colourful variety and wide range from everyday life, courtesy to ruling people, governing state, etc. This wide plurality makes Sunnah as one of the major sources for Islam religion. When Sunnah is mentioned in this work and referring to Ahadith (words of the Prophet) it will mainly focus on the Kutub al-Sittah (Six Books) which are accepted as the original hadith sources by most Muslims today. Of courses, based on schools of religious studies and different approaches other hadith sources can be referred as well. However, since this research is primarily a work on security studies and the purpose is to understand security concepts, elements of Security Studies in Islam, limiting ourselves with some books of the Kutub al-Sittah is enough for the scope of our academic investigation.

Regarding theological aspects, in accordance with Quranic teachings Sunnah (Prophetic model) is an explanation and application of Islamic life exemplified with the deeds, behaviours and words of the Prophet. Sunnah, like Quran, is a dynamic source of knowledge and very far away to be statically conservative. The dynamism of Islam is mainly coming from the concept of *Ijtihad* (religious endeavour). Non-traditionalists⁵ have argued that *Ijtihad* is necessary to bring Quranic thought into practice in the modern world (Turner, 2009). *Ijtihad* is a legal, intellectual and religious mechanism designed to overwhelm this kind of blockages. For understanding religious and societal structural elements of security concepts in Islam the discussion must continue primarily through the discourses of Quran and Sunnah, in order to describe Islamic model of security, as well as other related concepts and issues, as provided to *Ummah* in the religion. *Ijtihad* has been the process followed. Authentic Prophetic model for security in Islamic thought, historical examples from the era of the Rightly Guided Caliphs, explanatory cases of following periods and contemporary World need to be analysed in order to see comprehensively the Islamic concepts of security studies and governance. *Tafseer* (interpretation) science in Islamic studies provides plenty of information on historical and social contexts of verses (*ayah*) in Quran.

Ijtihad is a legal, intellectual and religious mechanism designed to overwhelm this kind of blockages

3. Islamic Traditions on Security Defined in Quran and Sunnah

3.1. Security through Quranic principles

There are several reasons about why Islam gives the utmost priority to the concepts of peace, safety and security⁶. First of all, as it is well known by scholars of Islamic Studies and social scientists in general, grammatically Islam is related to the word of *salaam* (سالم), which means “Safety; Security; Immunity; Freedom from fault or defects imperfection, blemish or vice; Peace; Obedience; Heaven” in Arabic language (Omar, 2010, p. 267). However, many risks and security problems threatened this ideal from the beginning to contemporary days: *Fasâdun* (disorder, lawlessness, chaos), *fisqun* (wickedness, disobedience, transgression) and *fitnatun* (trial, mischief, war) have been threatening Muslim societies and World peace in general (Omar, 2010, pp. 416, 427). In Islamic societies during the history the main strategy has been to make “justice” ruling on the World through Quranic principles. Many struggles of history happened for this essential purpose of Islamic ideology. Quran gives the message to people, God “provides them with food against hunger and with security against fear (of danger)” (Quran, 106: 4)⁷.

As mentioned above, in accordance with the reference of Islam to peace, safety and security with its meaning and etymology, Quranic discourse focus on safety, order and security: sometimes this message is given on a contextual basis and in some points through more general expressions. Islamic tradition emphasizes that “public safety” needs to be maintained by highest administration and authorities in society:

⁵ For a brief introduction to non-traditional interpretation, see Priego (2020, pp. 94-95).

⁶ From a non-traditionalist Islamic perspective, peace has been emphasised as an essential organizing principle of Muslim International Relations (Abo-Kazleh, 2006; Hassan, 2019).

⁷ In references to Quran, the first number refers to *surah* (chapter), the second number is the *ayah* (verse) of that *surah*.

When there comes to them some matter touching (public) safety or fear they divulge it. If they had only referred it to the Apostle or to those charged with authority among them the proper investigators would have tested it from them (direct). Were it not for the Grace and Mercy of Allah unto you all but a few of you would have fallen into the clutches of Satan. (Quran, 4: 83)

Here Quran warn peoples regarding issues, news related to “public safety” and recommends them to refer these topics to the Messenger of God or “to those charged with authority among them the proper investigators would have tested it”; which means the authorities would decide importance and relevance of the subject. In contemporary model of security studies “Everything depends on our ability to take into consideration the whole hierarchy of the security transactions” and by this way “we could be able to distinguish the essential from the non-essential and to arrange each content into a structure that is an adequate reflection of reality, an arrangement of security relations in the system” (Ondrejcsák, 2014, p. 12). Islamic system of administration gives some clues for realizing this “structuralization” in public order.

As the main social, legal and constructive source of Islam, Quran has many elements and orders related to military aspects. Surah Al-Anfal, besides other parts of the Holy Book, gives some principles, ethical codes, strategies and tactics related to defence studies. Although in this chapter the ways towards victory, military arts and required steps for success are explained, finally peace is recommended: “But if the enemy incline towards peace do thou (also) incline towards peace and trust in Allah: for He is the one that heareth and knoweth (all things)” (Quran, 8: 61). The spirit of this chapter (and Quran in general) recommends a moderate approach in terms of military related issues, wars and conflicts. For instance, regarding war Quran says: “But (now) enjoy what ye took in war lawful and good: but fear Allah: for Allah is Oft-Forgiving Most Merciful” (Quran, 8: 69). This emphasis for “fear God” is the highest ethical order, moral system and limitations for legitimate Muslim soldiers, according to Islamic perspective of security concepts.

As the main social, legal and constructive source of Islam, Quran has many elements and orders related to military aspects

Greed is never allowed to Muslims in general; about wealth, for instance, Prophet said:

This wealth is green and sweet (i.e. as tempting as fruits), and whoever takes it without greed then he is blessed in it, and whoever takes it with greediness, he is not blessed in it and he is like one who eats and never gets satisfied. (Bukhari, Hadith 4.13)

This principle is ruling for the times of peace and war, for civilians and soldiers, at the same time. God recommends Muslims to be motivated for his cause but remember limits: “Fight in the cause of Allah those who fight you but do not transgress limits; for Allah loveth not transgressors” (Quran, 2: 190). This is the principle of being “moderate” in every aspects of life, including war, without “transgressing” limits ordered by ethical and moral rules.

Surah Al-Anfal gives some perspectives on martial law as well, not only regarding the opponents also in terms of regulating soldiers’ behaviours and attitudes as well. The characteristic of the Mumeen (Believers) and Muslim soldiers is defined: “Such in truth are the believers: they have grades of dignity with their Lord and forgiveness and generous sustenance” (Quran, 8: 4). Therefore, “dignity” is the way of true Muslims in the times of peace and war. This is the Islamic essence of social, ethical and security perspectives.

Surah Al-Anfal shows both moderate military approach of Islam and in case of confrontation how to increase the motivation of Muslim soldiers:

(O unbelievers!) if ye prayed for victory and judgment now hath the judgment come to you: if ye desist (from wrong) it will be best for you: if ye return (to the attack) so shall We. Not the least good will your forces be to you even if they were multiplied: for verily Allah is with those who believe. (Quran, 8: 19)

When Muslim military and soldiers have the consciousness of “God with them”, this view gives them the utmost motivation, courage and dynamism in battlefields. Surah An-Nur (Light, Illumination) gives an example of Islamic message towards order, peace and security; in this verse order, power, peace and security are ensured as a result of “righteous deeds”; so, authority can be established on righteous deeds, through worshiping God:

Allah has promised to those among you who believe and work righteous deeds that He will of a surety grant them in the land inheritance (of power) as He granted it to those before them; that He will establish in authority their religion the one which He has chosen for them; and that He will change (their state) after the fear in which they (lived) to one of security and peace. (Quran, 24: 55)

As it is mentioned above, Quran mentions God as “the Source of Peace” and “the Preserver of Safety” (Quran, 59: 23). This expression shows the great importance given to “peace” in Quranic perspective. In the Holy Book Prophet Abraham says: “My Lord make this a City of Peace and feed its people with fruits such of them as believe in Allah and the Last Day”, referring to Mecca (Quran, 2: 126). Prophet Abraham’s (Ibrahim) same prayer: “Remember Abraham said: “O my Lord! Make this city one of peace and security: and preserve me and my sons from worshipping idols” (Quran, 14: 35)⁸. In Islamic view Mecca is considered as a kind of “New Jerusalem”; establishing and structuralizing the Holy City as a safe, secure and peaceful place is a spatial idealization in Abrahamic tradition.

When the description of Paradise in Quran is read, all emphasis for “peace” and “security” is reaching to its highest and most supreme level: “As to the Righteous (they will be) in a position of Security Among Gardens and Springs [...] There can they call for every kind of fruit in peace and security” (Quran, 44: 51-57). Paradise is portrayed as the highest perfection of peace, security, safety and harmony in order to enjoy eternal life. Therefore, there is a match in purposes and tendencies of Islamic way for this world and hereafter: the order of God with justice and harmony, in the world as a strategy, target and administrative program to be maintained by Muslims; in the afterword as a present from God to the believers, as a result or their efforts for goodness in societal and individual levels. So, establishing a safe society, creating an effective security environment and maintaining peace is a divine ideal combining earthly programs and spiritual conceptions of Islamic mentality.

Paradise is portrayed as the highest perfection of peace, security, safety and harmony in order to enjoy eternal life

3.2. Sunnah: The Ancient Prophetic View and its Relevance in Modern World

Regarding the Hadith literature towards security, safety, intelligence and so on, useful elements for International Security Studies can be found in traditional Islamic sources. Abbas ibn Abdul Muttalib narrated that he asked to Prophet Muhammad: “Messenger of Allah, instruct me

⁸ In Islamic view of history the prayer of Abraham is realized with the Last Prophet Muhammad and the completed religion, Islam.

something that I may supplicate Allah for. [...]. He said to me: Abbas, uncle of the Messenger of Allah, beg Allah for security (Afiyah) in this life and in the hereafter” (Tirmidhi, Number: 453). This message is a continuation and confirmation of Quranic discourse in everyday life. Talhah ibn Ubaydullah narrated another hadith about the importance of peace and security for Islam. He said the Prophet with the occasion of seeing new moon “would supplicate: Allah, do Thou cause the appearance of this moon to be a harbinger of peace, faith, security and Islam for us. Thy Lord, O moon, and mine is Allah. May this be a moon presaging guidance and good” (Tirmidhi, Number: 368). The Prophet’s supplication is indicating the role of “peace” and “security” in Islam.

The importance of peace, protection, security and related issues can be seen in the names of God. Abu Hurayrah narrated that the Prophet said about this issue: “Allah Most High has ninety-nine names. He who retains them in his memory will enter Paradise” and among these names there are “the Source of Peace, the Preserver of Security, the Protector” (Tirmidhi, Number: 725). These names of God can be seen as a proof of security-related issues’ importance in Islam religion. The Prophet ennobled people and communities with virtues of “peace”, “security”, etc. Once He said about a clan: “May Allah show mercy to Himyar! Their mouths speak peace, their hands provide food, and they are people of security and faith” (Tirmidhi, Number: 1548). To be peaceful people with security values is a high superiority in Prophetic tradition. Abdullah Ibn Umar narrated that the Prophet

[...] never failed to utter these supplications in the evening and in the morning: O Allah, I ask Thee for security in this world and in the Hereafter: O Allah! I ask Thee for forgiveness and security in my religion and my worldly affairs, in my family and my property; [...] and keep me safe from the things which I fear [...]. (Abu Dawood, Number: 2396)

These supplications of the Prophet are signs of the great importance of security and safety related necessities of the world. In another supplication He said:

O Allah, guide me among those Thou hast guided, grant me security among those Thou hast granted security, take me into Thy charge among those Thou hast taken into Thy charge, bless me in what Thou hast given, guard me from the evil of what Thou hast decreed, for Thou dost decree, and nothing is decreed for Thee. He whom Thou befriendest is not humbled. Blessed and Exalted art Thou, our Lord. (Abu Dawood, Number: 554).

The Prophet asks security and protection besides “guidance” from God. So, Islam is not only a religion for spiritual guidance and purification, it is also for order, security and protection; its essential messages are highly related to these topics.

Prophet Muhammad foresaw threats against peace and security in *Ummah* and informed His sahabah (companions):

It was the duty of every Prophet that has gone before me to guide his followers to what he knew was good for them and warn them against what he knew was bad for them. However, this *Ummah* of yours has its days of peace and (security) at the beginning of its career [...]. (Muslim, Number: 852)

There is also a vital space for intelligence, military related, issues. In early times of Islam, before, during and after the Migration (Hijra, 622 CE) from Mecca to Medina, intelligence had an active role against the adversaries of Islam, particularly pagan Arabs of Mecca. The

Islam is not only a religion for spiritual guidance and purification, it is also for order, security and protection; its essential messages are highly related to these topics

Prophet as the leader, commandant and strategist of *Ummah* conducted intelligence activities for security purposes. For instance, in the Battle of Badr (624 CE) intelligence had a positive role towards victory. As narrated by Anas Ibn Malik, “The Messenger of Allah sent Busaysah as a scout to see what the caravan of Abu Sufyan was doing. He came where there was nobody except myself and the Messenger of Allah. [...] and told him the news of the caravan. [Having heard the news], the Messenger of Allah came out, spoke to the people”, explained his military strategy and gave tasks to the soldiers (Muslim, Number: 881). As seen in this example the Prophet’s military plan based on the intelligence He received secretly.

Military deception is also allowed in Islam besides intelligence activities. Normally, “lying” is a great sin for Muslims and avoided from it as much as possible. However, as the Prophet said: “Lying is allowed only in three cases: falsehood spoken by a man to his wife to please her, falsehood in war, and falsehood to put things right between people” (Tirmidhi, Number: 1303). Therefore, for the victory as a military deception “falsehood” is religiously allowed.

War has been an inevitable bitter reality from the beginning of Islam. Muslims did their best in early times of Islamic history to avoid from war and conflict, however when it is understood that this is a matter of to be or not to be, this reality was accepted, faced with the most successful and effective strategies and with great victories of the first generation of Islam the religion passed the threshold necessary to exist. However, when we look at the spread of Islam we see that mostly the achievements obtained from peaceful campaigns, mystical orders (Sufism) and in an intellectual way rather than conquest. Furthermore, the Prophet sincerely disliked fighting, war and anything related to these themes. When He heard names of people like “Murra (bitterness)” or “Harb (war)” he clearly expressed his discontentment; however, He was glad with names like “Yaish (he lives)” (Imam Malik, 54.24). When the Prophet met someone with the name “War” He “changed the name Harb (war) and called him Silm (peace)” (Abu Dawood, Number: 2330). The Prophet said: “Call yourselves by the names of the Prophets. The names dearest to Allah are Abdullah and Abdur Rahman, the truest are Harith and Hammam, and the worst are Harb and Murrah” (Abu Dawood, Number: 2327).

The inner message of Sunnah (Prophetic path) is in accordance with Quran and both defend peace, harmony and moderate ways in society. The traditional sources of Islam define and uphold security as a part of establishing peace in a powerful manner. When we gather the codes and elements related to defence, security and safety in Islam some concepts are consisting, these are developing in categories and a general theory of Islamic security paradigm to be visible: Islam, considers justice and peace as the highest ideal of divine truth. Therefore, “peace and security” are such supreme values; these are characteristics of the Paradise in the religion. Hence, establishing “peace and security” in interrelation in the world is a “heavenly” project striven for the sake of it by Muslims in accordance with traditional Islamic sources. Although the security studies school of Islam would have similar confrontations and subjects with its Western or non-Muslim components (conflict resolution, counterinsurgency, counterterrorism, strategic intelligence, security management, etc.); from a very primary and ontological level it will be separated: being a security paradigm compatible and a continuation of Muslim religious epistemology, ethics and philosophy.

War has been an inevitable bitter reality from the beginning of Islam

4. Conclusion

As one of the ancient cultures of the world Islam provides insights to several contemporary fields as Islamic economy, finance, culture, etc., as well as security. Intrinsically there is an Islamic paradigm that could be identified in the main sources of the Deen, Quran and Sunnah, useful for International Security Studies. However there has been a scarce work in this realm. This article reveals some fundamental elements of security discourse in Islamic teachings. The research has shown that the utmost goal of the Islamic posture (in a normative sense) is peace, which anchors it to Security Studies. Islam concedes preference and the highest importance to peace and security. Islam's ethical and moral values, original moderate perspective for society with its security concepts provide effective ways of countermeasures and dynamic, powerful ways of confronting threats.

When those concepts and ideals are defined, theorized and defended through interconnectedness beginning from fourteen centuries ago in Islam, this opens new horizons: Islam's progressive approach is perceived with this early defence of peace and security together. *Ijtihad* is actual and contemporary answer of religion to current issues. However, on account of conservatism the *Ijtihad* mechanism has been blocked in Islam. There is no reason to stop this kind of reasoning in Islamic sciences and scholarly activities. This dynamism, with its modern potential, is crucial for solving social, cultural, moral problems. The need for *Ijtihad* is very clear in terms of security field as well.

This academic work is a preliminary research to underline the security approach of Islam: the further the subject studied, the more it may be visible that Islamic Studies could provide answers regarding contemporary security challenges. This object of inquiry should be better studied in an interdisciplinary way, touching theoretically and methodologically to the fields of Security Studies and Islamic Studies, as well as to use Quranic sources as tool of research; Security, IR and Political Science scholars must be aware of their usefulness. A wider scientific analysis would provide some important knowledge in terms of social sciences and security studies. Sociologically, an "ideal-typical" (in weberian sense) social element regarding security in Islam should be more examined and explained theoretically and empirically with a critical approach in Security Studies.

The more Muslim and non-Muslim scholars focus on Islamic and International Security Studies, the further we will be able to see, for instance, counterterrorism concepts grounded in Islamic perspective of Social Sciences. The silence of Muslim scholars and social scientist prevents the visibility of an important potential Islamic approach towards Security Studies, whose paradigm can be based on and enriched by Islamic studies. Unfortunately, in the field of Security Studies the name of Islam is mentioned sometimes with negative connotations unjustly, often related to terrorism and violence, biased by an epistemic islamophobia. In order to change it, original researches, scrutinizing on Islamic models of International Security Studies, Intelligence Studies, security management and related fields should be continued and encouraged. This is a scientific responsibility of studying social reality, world civilizations and their relevance in contemporary world.

Further research is needed to deepen the interpretation of primary materials that contribute to describing and explaining an Islamic approach to International Security Studies and, more broadly, to International Relations. A more intense and richer scientific discussion is

The more Muslim and non-Muslim scholars focus on Islamic and International Security Studies, the further we will be able to see, for instance, counterterrorism concepts grounded in Islamic perspective of Social Sciences

essential in this regard to address security governance in the coming decades. Another line of future research can be directed at addressing the doctrinal production of military, strategic and academic institutions in the Arab-Muslim world in order to trace these differentiating elements, if any, in the study of international security.

References

- Abdelkader, D., Adiong, N. M., & Mauriello, R. (2016). *Islam and International Relations. Contributions to Theory and Practice*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-49932-5>
- Abo-Kazleh, M. (2006). Rethinking international relations theory in Islam: Toward a more adequate approach. *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, 5(4), 41-56.
- Abu Dawood, *Sunan of Abu Dawood*, translation: S. M. Madni Abbasi, <http://www.alim.org/library/hadith/SAD>
- Adiong, N. M., Mauriello, R., & Abdelkader, D. (eds.) (2019). *Islam in International Relations. Politics and Paradigms*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315513577>
- Anderson, D., & Anderson, L. A. (2013). Leadership Breakthrough: Meeting the Transformational Challenges of 21st Century Security Environment. In L. Wells II, T. C. Hailes & M. C. Davies (eds.), *Changing Mindsets to Transform Security: Leader Development for an Unpredictable and Complex World* (pp. 25-52). National Defense University.
- Bukhari, *Sahih Al-Bukhari*, translation: Mahmoud Matraji, <http://www.alim.org/library/hadith/SHB>
- Buzan, B., & Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511817762>
- Croft, S. (2012). *Securitizing Islam: Identity and the search for security*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139104142>
- Eroukhmanoff, C. (2015). The remote securitization of Islam in the US post-9/11: euphemisation, metaphors and the “logic of expected consequences” in counter-radicalisation discourse. *Critical Studies on Terrorism*, 8(2), 246-265. <https://doi.org/10.1080/17539153.2015.1053747>
- Glaser, B. G. (2006). Grounded Description: No No. *Grounded Theory Review*, 15(2). <http://groundedtheoryreview.com/wp-content/uploads/2017/07/volume-15-issue-2.pdf>
- Grosfoguel, R. (2010). Epistemic Islamophobia and Colonial Social Science. *Human Architecture: Journal of the Sociology of Self-Knowledge*, 8(1), 29-38.
- Hassan, M. H. (2019). Reconciling Islam and pacifism. A traditionalist approach. In N. M. Adiong, R. Mauriello & D. Abdelkader (eds.), *Islam in International Relations. Politics and Paradigms* (pp. 62-82). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315513577-4>
- Mavelli, L. (2012). Between Normalisation and Exception: The Securitisation of Islam and the Construction of the Secular Subject. *Millennium: Journal of International Studies*, 41(2), 159-181. <https://doi.org/10.1177/0305829812463655>

- Muslim, *Sahih Muslim*, translation: Mahmoud Matraji, <http://www.alim.org/library/hadith/SHM>
- Omar, A. M. (2010). *Dictionary of the Holy Qur'ân*. Noor Foundation.
- Ondrejcsák, R. (2014). *Introduction to Security Studies*. Centre for European and North Atlantic Affairs.
- Priego, A. (2020). Islam y las Relaciones Internacionales en el centenario de la disciplina de las relaciones internacionales. In C. García Segura, J. A. Sanahuja & F. J. Verdes-Montenegro (coords.), *100 años de Relaciones Internacionales: una mirada reflexiva* (pp. 87-102). Tirant lo Blanch.
- Quran, translation: Yusuf Ali. <https://www.alim.org/>
- Sandal, N., & Fox, J. (2013). *Religion in international relations theory: interactions and possibilities*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203694435>
- Smith, J. M., Kaufman, D. J., Dorff, R. H., & Brady, L. P. (2001). *Educating International Security Practitioners: Preparing to Face the Demands of the 21st Century International Security Environment*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.
- Tadjbakhsh, S. (2009). International relations theory and the Islamic worldview. In A. Acharya & B. Buzan (ed). *Non-Western international relations theory* (pp. 184-206). Routledge.
- Tirmidhi, *Al-Tirmidhi*, translation: Muhammad Saeed Dabas, Jamal al-Din M. Zarabozo, <http://www.alim.org/library/hadith/TIR>
- Turner, J. A. (2014). An Islamic Paradigm of International Relations. In J. Turner, *Religious Ideology and the Roots of the Global Jihad*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137409577>
- Turner, J. A. (2009). *Islam as a Theory of International Relations?* E-Ir. <https://www.e-ir.info/2009/08/03/islam-as-a-theory-of-international-relations/>
- Warner, M. (2007). Sources and methods for the study of intelligence. In L. K. Johnson (ed.), *Handbook of Intelligence Studies* (pp. 35-45). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203089323-9>



THE FAILURE OF WESTERN POLICIES TOWARD IRAN'S POWER PROJECTION & RESILIENCE STRATEGIES

El fracaso de las políticas occidentales hacia las estrategias de proyección de poder y resistencia de Irán

Fatima Moussaoui

Doctorando en Seguridad Internacional. IUGM-Universidad Nacional de Educación a Distancia

E-mail fmoussaoui@alumno.uned.es

ORCID : <https://orcid.org/0000-0003-3775-233X>



Today, the Islamic Republic has reached the age of reason after forty-three years in power. Its two pillars of existence are nationalism — reinforced by its exclusion from the international scene — and religion — as an ideological mechanism of resilience to evolve, and above all, to endure over time. This nationalist unconsciousness and the appropriation of its destiny in a logic of religious belief are the unexpected result of multiple offensive Western policies such as economic embargo, maximum pressure, sabotage, and targeted assassinations of Iranian personalities with the aim of putting an end to its nuclear programme and annihilating its unsuspected ambitions of expansion in the Middle East and Persian Gulf region. It seems that these Western, and more specifically American, policies have had the opposite effect and have only accelerated the rise of the principalists to power. Nowadays, this hard-line policy between conservatives and ultra-conservatives is more involved in logic of security and external defence policy to strengthen the economic, military and strategic capacities of the “axis of resistance”, and a new domestic policy called “economy of resistance” (a politico-religious project to counteract economic sanctions, as an alternative for the survival of the Islamic Republic while maintaining its independence from the West). The latter is based on logic of self-defence that aims to achieve economic self-sufficiency to counteract the external enemy, and adopts an internal policy that can broaden its popular partisan base. This would help maintain the goals of the imamate and, above all, keep Iran independent from the West.

Resilience strategies; power projection; Iranian domestic and foreign policy; political influence and National security.

Estrategias de resiliencia; proyección de poder; política interior y exterior iraní; influencia política y seguridad nacional.



Recibido: 01/09/2021. Aceptado: 15/03/2022



Hoy en día, la República Islámica ha alcanzado la edad de la razón tras cuarenta y tres años en el poder. Sus dos pilares de existencia son el nacionalismo —reforzado por su exclusión de la escena internacional— y la religión —como mecanismo ideológico de resistencia para evolucionar y, sobre todo, para perdurar en el tiempo—. Esta inconsciencia nacionalista y la apropiación de su destino en una lógica de creencia religiosa son el resultado inesperado de las múltiples políticas ofensivas de Occidente, como el embargo económico, la presión máxima, el sabotaje y los asesinatos de personalidades iraníes con el objetivo de poner fin a su programa nuclear y aniquilar sus insospechadas ambiciones de expansión en Oriente Medio y la región del Golfo Pérsico. Parece que estas políticas occidentales, y más concretamente estadounidenses, han tenido el efecto contrario y no han hecho más que acelerar el ascenso de los principalistas al mando. Actualmente, esta política de línea dura entre conservadores y ultraconservadores está más implicada en la lógica de la política de seguridad y defensa exterior para reforzar las capacidades económicas, militares y estratégicas del “eje de la resistencia”, y en una nueva política interior denominada “economía de la resistencia” (proyecto político-religioso para contrarrestar las sanciones económicas, como alternativa para la supervivencia de la República Islámica manteniendo su independencia de Occidente). Este último se basa en la lógica de autodefensa que pretende lograr la autosuficiencia económica para contrarrestar al enemigo exterior, y adopta una política interna que puede ampliar su base partidista popular. Esto ayudaría a mantener los objetivos del imanato y, sobre todo, mantener a Irán independiente de Occidente.



1. Sources and methods

This article offers a perspective on the failure of Western policies *vs* Iran. The author has been a journalist and documentary filmmaker for the past fifteen years working about/in the MENA region's conflict and post-conflict zones. She has travelled to Iran since 2006, covering the 2009 Iranian presidential elections and the protests that occurred during Ahmadinejad's re-election. The author has interacted with Iranians of all classes, popular, political and religious elites in Iran and its diaspora in Europe; and has conducted several works in Iran on social and political issues, as well as on the status of women in Shiism. The data of this article is collected from a variety of primary and open sources during her various travels, and from interviews conducted in the field and at a distance.

2. Introduction

The West and the world's leading power, the United States, seem to have failed to counter the emergence of Iranian power in the Middle East and the Persian Gulf. Among the political choices made is that of abandoning the JCPOA (Joint Comprehensive Plan of Action) nuclear negotiations with the arrival of Donald Trump in power. It must be noted that the latter's mandate only accelerated the rise of the principalists to power in Iran with the arrival of President Ebrahim Raisi. Today, with the return of the Democrats to the centre of power in the United States, President Joe Biden is trying to return to the nuclear negotiations. The objective of this dossier is to revive the 2015 agreement that limited Iran's nuclear programme in exchange for

the lifting of sanctions¹. Tehran refuses to talk directly with the US, and demands an end to all sanctions and a guarantee that the US will not be able to walk away from an agreement again². Europeans, Russians and Chinese are therefore shuttling between the Iranian and American delegations.

In this article I examine the ins and outs of this thesis; that Western sanctions, maximum pressure and the US attitude towards Iran have been and are a Gordian knot to the strengthening of the Iranian revolutionary base, as well as the expansion of its platform of resistance inside and outside the country. The legitimate question to be announced here is whether the Western sanctions against “the mullahs’ regime” are not ultimately counterproductive?

The Iranian presidential election campaign of June 2021 in the hands of the ultra-conservatives has made the nuclear dossier and negotiations with the West its hobbyhorse by vigorously criticising the political choices of the former administration of the outgoing President Hassan Rouhani. Although this dossier also aroused keen international interest with the arrival of the Democrats in the White House under the mandate of Joe Biden in January 2021, the negotiations carried out could not lead to a result.

This article aims to demonstrate how Western policies against Iran aimed at curbing its influence in the region, or even ending its “mullah regime”, have instead backfired by strengthening the rise of its principalist wing to power and have only hardened the Islamic Republic’s posture towards the West.

3. Revolution beyond borders

Many US foreign policy experts³ agree that the long and tumultuous US history with the Islamic Republic is based on a genuine rivalry equation that can hardly be put on a pedestal.

It is interesting to understand the Iranian choices by an ability to transform a disadvantageous situation towards them by capitalising on it through a strategic posture to take advantage of it. To this end, how does the Islamic Republic of Iran compete with the world’s leading power to circumvent the policy of the strong over the weak? Is it a strategic investment in irregular warfare? How does it manage to circumvent Western sanctions and gain the support of its popular mass and even achieve influence outside its borders?

To answer this set of questions, it is necessary for our reader to take note of Khomeini’s strategic thinking embedded in Iran’s military defence doctrine. In Ayatollah Khomeini’s mind, the Islamic Revolution is hardly an Iranian property. It is above all a divine grace to share his message, and to carry it beyond Iranian borders. Ayatollah Khomeini thus became a missionary in the name of God to transmit the “know-how” of the Imamate (Wilayat e-Faqih)⁴ in Iran and elsewhere. This thought marked the beginning of hostility towards the Islamic Republic from its Persian Gulf and Middle Eastern neighbours.

In Ayatollah Khomeini’s mind, the Islamic Revolution is hardly an Iranian property

1 Franck Mathevon (2021, December). *Lueur d’espoir dans les négociations sur le nucléaire iranien*. France Inter.

2 Nourredine Al Dagher (2021, January 10). *Iranian Nuclear Negotiations*. Al Jazeera Arabic Report.

3 Anthony H. Cordesman (2010, August 13). *Strategic Competition with Iran: The Military Dimension*. Center for Strategic & International Studies. <https://www.csis.org/analysis/strategic-competition-iran-military-dimension>

4 Interviews with religious intellectuals: female Mujtahidates and Ayatollahs in Qom, Mashhad and Tehran between 2006 and 2010.

It should be noted that the strategies for exporting political or cultural models to the Middle East since the second half of the 20th century constitute a significant phenomenon, the analysis of which allows for a better understanding of the evolution of internal political processes and relations between states. While the Nasserite legacy did not outlive its initiator in Egypt, declining even more in Syria after the collapse of the United Arab Republic (1958-1961), the expansion of Saudi Salafism has been relatively successful but undeniable. The Nasserite and Saudi Salafist Arab nationalist models were at the heart of the “Arab Cold War” that dominated Middle Eastern power relations in the 1950s and 1960s. The death of Nasser in 1970 allowed the Saudi model to flourish until the Iranian revolution broke out in 1979.

By proclaiming its desire to export its own, the Islamic Republic of Iran has heightened the competition between these models in the Middle East and reactivated the Shiite/Sunni antagonism that had taken a back seat in the twentieth century, when nationalist ideology and the mimicry of “imported models”⁵ were hegemonic. However, for a variety of reasons, the export strategy of the Iranian revolution has been met with hostility in the region, and the strengthening of the US presence in the Middle East has contributed to the revolution’s loss of momentum. From this perspective, it is generally accepted that the Islamic Republic of Iran has not been able to export its revolutionary model to other countries in the region. The resistance and solidarity of Middle Eastern states to Iranian strategies have been mitigated by the greater receptivity of non-state actors to the appeal of the Khomeini model, particularly within Shiite communities. Thus, Iran has succeeded in imposing the military-ideological model of the Legion (Sepah) formed by the Revolutionary Guard Corps in several Middle Eastern countries through organisations such as Hezbollah in Lebanon, the Popular Mobilisation Forces in Iraq and Ansar-Allah in Yemen⁶.

From the Sura the Thunder, verse 11 that it all began. These Qur’anic words were the first breaths of the Iranian revolution in 1979, and then were a force in the institutionalisation of the Islamic Republic

4. What does Iran mean after 43 years of Islamic revolution?

“Allah does not change the condition of a people until he changes their mindset”⁷

From the Sura the Thunder, verse 11 that it all began. These Qur’anic words were the first breaths of the Iranian revolution in 1979, and then were a force in the institutionalisation of the Islamic Republic. This process of institutionalisation of the Islamic revolution found two possible levels of immersion. The first is the mindset of Iranian society to want change, but not just any change; but the one with the return of religion in the public affairs of civil society. The second level of immersion is the ability of Ayatollah Khomeini, with his scholarly background, to carry out a politico-religious project for an Islamic society, thus responding to the demands of the population, which was angry with the former regime. The two levels of ideological dimensions are certainly a conditional in the concretisation of the institutionalisation of the Islamic

5 Fatima Moussaoui, “Asymmetrical Strategies of the Imamate Influence and the Empowerment of Ansar Allah”, UNED, February 2021.

6 Ibid.

7 That is, some form of reset of the mind is required for the change to take place (from) Quran, Surah the Thunder, verse 11.

Revolution. That said, they must also be accompanied by a significant capacity for strategic and organisational vision on the part of the revolutionary core. The latter was, of course, created and nurtured by Ayatollah Khomeini throughout his career as a scholar, and then as a religious and political activist from outside Iran. The birth of the Islamic Republic of Iran was not accidental; it was a response to a popular expectation.

Certainly, with hindsight, a large proportion of those who went to the streets to overthrow the Shah did not know what this politico-religious project of the imamate, which will be gradually put in place, really was. One of the mothers interviewed after the demonstrations following Ahmadinejad's re-election in 2009, shared her testimony with a sad and disarmed air:

Thirty years ago, I went down with my husband, our friends and neighbours in the streets of Tehran like thousands of Iranians to demand the departure of the Shah. I was pregnant with Soumeya, who was born a few days after the revolution. We did not know that this revolution would become what it is today⁸.

The Iranian revolution was in the eyes of the disappointed being confiscated and deviated from its initial goals of not only reducing the social class system, rehabilitating religion in the public space and defeating imperialism but also enjoying freedom of expression and thought, which was banned by the Shah's regime. It is essential to mention that the construction of the Islamic Republic of Iran was done step by step and could not fully enjoy all its faculties of political and military strategist and regional force overnight until the years and especially with its experience of war with Iraq which lasted 8 years.

It is also worth mentioning that this Islamic institution did not disappear with the death of Ayatollah Khomeini. On the contrary, it continued to evolve on many levels in terms of managing the economy, education, industry... One of the institutional wings that saw a transcendent transformation was the Islamic Revolutionary Guard Corps, the first revolutionary core. The Revolutionary Guard Corps was Ayatollah Khomeini's bodyguard, tasked with protecting the values of the Islamic Revolution and, above all, ensuring the continuity of the Imamate and its transmission to the next generation. Without forgetting, the ambition to carry his torch beyond the Iranian borders as a pact signed with God; that of sharing his knowledge and benefit with his Muslim brothers in the first place and with all humanity in the second place. An act of Muslim self-giving commitment to the other has been and still is a "powerful" form of ideology in the Iranian Islamic revolutionary functioning.

The Iranian revolution has been able to create a state institution after more than 40 years in power, far from being perfect it has established Islamic social model, an Islamic education system, technological and military development, social evolution and social justice, developed domestic economy, carried the voice of the revolution to the poor and oppressed beyond Iran's borders, and continues to set new goals, thus continuing its quest for which it was intended⁹.

The reality of Iranian society today remains mixed between several voices that are not necessarily pro-regime, and far from being completely against the Iranian state since the Western

An act of Muslim self-giving commitment to the other has been and still is a "powerful" form of ideology in the Iranian Islamic revolutionary functioning

⁸ Interviews made with Iranian families who participated in the overthrow of Reza Shah in 1979 (as part of the coverage of the 2009 presidential elections in Tehran).

⁹ Interview, (phone) Mostefa Khoshcheshm, Public Diplomacy Strategist, Senior Analyst of FP and Strategic Affairs, Tehran, Ramadan 2021.

political will towards Iran has reinforced the Iranian nationalist sentiment. This has created a balance of power and has served to consolidate the power position of the principalists in Iran.

5. From the West to the East: Crossed Views on Iran

Iran is a “rogue state” for Bill Clinton, a member of the “axis of evil” for George W. Bush, a “state of concern” for Obama, and, for Donald Trump, a “terrorist state”. Iran’s operational policies in support and empowerment of the neglected minorities in the region, otherwise known as “militias”, as well as its political and military assertiveness probably threaten the national security of the Gulf Arab countries. Finally, its nuclear programme and technological advances in the military sector seem to be one ambition for too many, confirming the suspicions of Western countries and allies about Iranian influence policies in the Middle East and the Persian Gulf. U.S having used the White House bully pulpit to reach out to the Iranian people to little effect, the administration — with eager support from both parties in the Congress — also embraced a high profile effort to support opponents of the Iranian regime. The centrepiece of this policy was the February 2006 announcement of a \$75 million fund to promote democracy in Iran¹⁰.

Consequently, Iran has “hegemonic” and even “expansionist” visions through its engagement with the poor and oppressed in their own countries under the leadership of the Shiite crescent. This Western reading of contemporary Iran certainly has repercussions on Iranian civil society and above all reinforces its national adherence. The latter is only an unsurprising observation since Iran has a civilisation of a 3000 years old empire, and above all has nothing to envy either to the West or to the East. Is this perception of Western incomprehension of this budding rival ultimately biased?

The West does not understand Iran because it does not respect it. It cannot face a country that is jealously proud of its independence, and ambitions to acquire technology, to have its own cultural model and to claim it loud and clear. It does not respect Iran because it is not subject to its political, cultural and other dictates¹¹.

The understanding of Arab-Muslim countries of Iran is still different, tinged by distrust and even rejection of Iranians in the line of the Imam¹². Since it is not only a question of political ambition for regional expansion, but also a question of divergence based on religious readings; on the one hand between the two Sunni and Shiite trends with the distribution of Muslim leadership in the world and on the other hand within the Shiite camp itself disputing the Imamate value and the function of his leadership; very critical of the Imamate version of Wilayat e-Fagih. In Ayatollah Khomeini’s vision it is primordial to set up a government ruled by Islamic precepts under the authority of a “wilaya” or “faqih”, a jurist invested by God who takes on the functions of the Prophet, explains Constance Arminjon in her essay¹³. Ayatollah Khomeini’s doctrine in-

Iran is a “rogue state” for Bill Clinton, a member of the “axis of evil” for George W. Bush, a “state of concern” for Obama, and, for Donald Trump, a “terrorist state”

¹⁰ Suzanne Maloney (2008). ‘U.S Policy Toward Iran: Missed Opportunities and Paths Forwards’. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 32(2), 25-48.

¹¹ Interview with Dr. Mohamed Marandi, 09-13 avril 2021.

¹² The Imam’s Line, a term for the followers of Ayatollah Khomeini, pursuing the doctrine of Wilayet e-Fagih in contemporary Iran.

¹³ Constance Arminjon (2010). L’Instauration de la “Guidance du Juriste” en Iran: Les Paradoxes de la Modernité Chiite. *Archives de sciences sociales des religions*, (149), 211-228. <https://doi.org/10.4000/assr.21941>

novates by promoting the role of the Imam to a superior rank which is equivalent to the role of prophets as he is considered as “infallible”. Let us stress that this remains a very important point of contention between Shia thinkers, such as the position of Ayatollah Ali Sistani in relation to the innovation of Ayatollah Khomeini. On the other hand, no rivalry is to be highlighted, since Iran’s opposition to Saudi Arabia is no longer really of the order of a dispute over religious leadership but above all of the acceptance of the other as a neighbouring regional actor of weight with whom to coexist and cohabit without calling upon external forces to manage regional security affairs.

The Islamic republic is not a threat to its Arab neighbours. It did not invade Iraq, nor Syria. The fragility of governments like Saudi Arabia is due to their political reliance on the United States against the will of its civil society¹⁴.

This point of view expressed by this Iranian academic that Iran is, in no way, a threat to its Arab neighbours acquires some nuanced truth; but at no point does it exclude that Iranian ambitions are a danger for them and it’s a reaction to their alliances with the US and Israel.

To better understand this reasoning, it should be noted that the Gulf countries being royalist regimes in an increasingly globalised world, the significant advance of the Arab revolutions throughout the MENA region, and the new millennial youth demanding more social and economic justice, put these young GCC countries in a fragile position due to their precarious constitution in terms of political legitimacy and in easy prey to substantive political changes, in this unstable and shifting climate. Iran uses this to its advantage to assert its presence, ideas and regional influence.

I can’t put all the Gulf countries on the same level when it comes to their relations with Iran and the image they have. If we talk about KSA, there is a fear of the Islamic republic because it has a legitimacy that the royal family has not acquired, and the consolidation of Iranian power in the region and on the international scene can foil the flaws in the foundation of KSA, and moreover it is no longer a state, it is rather, there is an individual in charge. Moreover, it is an ally of the United States¹⁵.

What needs to be pointed out is that Iran’s operational policies in the region are reactions to specific political contexts. These are the results of the governmental political agendas of these countries. The Islamic Republic appears to be flexible and adapts more quickly to these same contexts to achieve predefined goals or seize opportunities that it may not have thought of or predicted. Iran’s investment in the Gulf countries certainly lies in its strength of knowledge and mastery of the social, economic, political and religious fields of these countries and not in any strategic policy of direct offensive.

The sole beneficiaries of a military conflict between Washington and Tehran would be the forces of radical anti-Americanism in the Islamic world. For these reasons, many of America’s closest regional allies (Gulf States) have long viewed the consequences of an attack on Iran as more threatening than the obvious dangers of a nuclear Iran¹⁶.

What needs to be pointed out is that Iran’s operational policies in the region are reactions to specific political contexts

14 Interviews (phone), Dr. Mohamed Marandi, 09-13 April 2021.

15 Ibid.

16 Suzanne Maloney (2008). U.S Policy toward Iran: Missed Opportunities and Paths Forward. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 32(2), 25-48.

Iran is far from considering any of the GCC countries as a rival, but the political and military rivalry is probably with the United States. The same goes for Israel, which is waging a shadow war with Iran. The two states are far from being rivals, according to the Iranian conception, since Israeli power is defined in relation to its main ally the United States and the support of European countries. Finally, the policy of regional rivalry in search of power and claim to be an unavoidable actor in international relations for Iran is valued in relation to its weight as an independent power. It certainly considers that the GCC countries and Israel are not really the powers with which it competes in practice, since their powers are misleading and depend only on the goodwill of an ally.

6. Iranian views on the western vision

When the US walked away from the nuclear deal (Joint Comprehensive Plan of Action - JCPOA) with Trump's arrival in power, the Iranian public opinion shifted. This view has given rise to a feeling of injustice and contempt for their country on the part of the West. They find themselves helpless in the face of this shadow war, especially the American one, against the "mullahs' regime". These policies of economic embargo and maximum pressure as well as the offensive policies of eliminating military leaders such as General Qasem Suleimani, as well as the targeted attacks against scientists, have only strengthened the Iranians' national allegiance to their country. More concretely, these Western political and military policies have allowed a massive adhesion of the popular mass to support their government, although differences of opinion in the country's management of affairs divide the different political clans, which then directly or indirectly influence public opinion. Several testimonies collected from Iranian citizens of different political persuasions, believe that their country is in a situation of unconventional war; rightly so as Western citizens are targeted by transnational terrorism. That is, they are also at war and live in not only economic but also security anxiety.

Not only are we caught up in the great economic challenge, but also in this health crisis of Covid-19. The Iranian vaccine is being tested. I would rather wait for our vaccine than be vaccinated by a Western vaccine. I don't trust their products¹⁷.

This perception of Iran since 1979 by the West to the East is far from being simplistic. This view is certainly biased as the policies implemented by the West, and more specifically by the United States, have failed to halt Iran's assertion as an emerging power and as a player in the region. Iran has proven its resilience and has become a force to be reckoned with. The Islamic Republic, after 43 years of existence, has established a model of Islamic society in practice and quite independently, without any Western influence. The country has not only established its own complex, rich and intriguing education system, but also as a nation is armed with the capacity to acquire, produce and transfer military technology, and above all to be self-sufficient through a policy of *resilient economy*¹⁸, such as domestic production, especially food production.

The Islamic Republic, after 43 years of existence, has established a model of Islamic society in practice and quite independently, without any Western influence

¹⁷ Interview conducted with anonymous Iranian citizen, May 2021.

¹⁸ Economy of resistance is a politico-religious project to counteract economic sanctions, as an alternative to the survival of the Islamic Republic while maintaining its independence from the West.

Iran's objectives are still being sought, but it has succeeded in creating its own model of Islamic society, independent of Western imperialist hegemony¹⁹.

Iran uses its *Imamate* vision to set the stage for regional operational security and defence policies. These mechanisms are still poorly understood and meaningless to the Western world; given its failure in recent decades to stop the emergence of Iranian power and bring it under its control. It has been mostly a shadow war with offensive in military escalations, and counter-offensives on third fields and even in Iran by targeted assassination of Iranian scientists. The *Imamate* understanding of the Islamic Republic is identified as being religious and political, while forgetting that *the secrets of the Imamate*²⁰ although rooted in religious value also bring a warrior's lesson so there is certainly strategic and military value not to be overlooked in any geostrategic and tactical thinking.

Let us not forget that the faithful warriors of the Islamic Revolution carry out their struggle with determination, lucidity, without expecting any return for their actions. But above all, they are ready to die in their mission to transmit *the Imamate thought*²¹. This Iranian reality is misunderstood and even often neglected by the West in its understanding and evaluation of the scope of *Wilayat e-Fagih* and its role as a messenger of a certain divine justice beyond Iranian borders. The Imamate has gone beyond its roles (political-economic, theological and social) and carries within it a purely strategic and military background dimension referring to the warriors of Karbala and the sacrifice of the grandson of the Prophet 'Hussein'. Indeed, the value of sacrifice for the *Jus ad bellum* or the "right cause" is a catalyst that is still misunderstood or even unjustified according to the codes of Western thought. Thus, the notion of belief in a divine entity remains an irrational approach, which the Western world has detached itself from with the advance of modernity. Yet another secret of the imamate initiated by Ayatollah Khomeini is this philosophy of waiting with the absence of *the hidden imam* (Imam Mahdi)²². It is completely neglected, although it is more than necessary to grasp contemporary Iran.

This notion of the absence of *Imam Mahdi* concedes with this philosophy of waiting for the return of the *Hidden Imam*, a spiritual conception and the rational imperative initiated by Ayatollah Khomeini that is to introduce a solution in the present time. This rational imperative will put an end to the injustice that the imperialist regimes are inflicting on the impoverished population. To this end, the religious leadership proper to the imams as well as that presupposed to the *hidden imam* is transferred to those closest to the imam in religious terms, awaiting his arrival. This philosophy is a revolutionary concept in the Shi'a clerical thought²³.

*Iran uses its
Imamate vision to
set the stage for
regional operational
security and
defence policies*

19 Interview (phone), Dr. Mohamed Marandi, 09-13 April 2021

20 *The Secrets of the Imamate* is the "know-how" of the theological, spiritual teachings and political, military thinking of Ayatollah Khomeini in his function as a spiritual & political leader; which enabled the institutionalisation of the Islamic revolution as an Islamic Republic, as well as giving it a long life.

21 Interviews with religious intellectuals, women Mujtahidates Ayatollahs in Qom, Mashhad, Tehran between: 2006-2011.

22 *Imam Mahdi*, also known among Shiia community as the *Hidden Imam* or the twelfth imam; will return one day to install justice on earth.

23 Greg Bruno, 'Backgrounder: religion and politics in Iran', New York Times, 19 June 2008, https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/cfr/world/slot3_20080619.html?_r=1&pagewanted=print

Imamate is an exception in the world and above all it continues to function in spite of attempts to defeat it, and the reason is its legitimate character to seek justice between individuals and peoples²⁴.

*The secrets of the imamate*²⁵ have consolidated this double position of autonomy and power projection of Iran, acquired after 43 years of existence, seems to be a gift of destiny, rather than a real political agenda predefined in advance, as if their belief, rightly or wrongly, in the imamate has ended up giving a reason for their faith to exist. This political and military “success” in an asymmetric irregular war is cyclical and above all a result of the failure of Western policies and those of the Arab countries of the Gulf to grasp the Islamic Republic in its paradoxes, its real ambitions and its mindset. More precisely, the fact that the Iranian popular majority is united behind its government is consolidated by the scope of Western policies against Iran. Unity is only achieved in the face of a common danger and this is one of the reasons that have also allowed the Islamic Republic to last over time, and also thanks to the American rivalry that has added fuel to its fire. The US policies towards Iran for more than 30 years have been a catalyst to reinforce their Imamate message and legitimise it. Since not only the perception and actions against Iran have reinforced the Iranian nationalist vision and motivated the population to apply a policy of *resistance economy*²⁶ initiated by the supreme leader, to invest in local industry such as food production but also to create a parallel economy via foreign channels and neighbouring countries. Moreover, an important technological and military production, while conducting empowerment actions among the neglected populations in their countries thus forming the “axis of resistance” seem to offer a legitimacy allowing to enlarge the circle of sympathizers, and especially to strengthen the circle of supporters, which goes far beyond the Iranian borders, hence the ability to create alliances far from being of Shiite values:

Civil society supports the steps of the Iranian state in its support for the Axis of Resistance²⁷.

Our legitimacy as a sovereign state lies in our political, economic, military and technological independence from the West²⁸.

Indeed, the question of legitimacy has been one of the crucial issues in the implementation of strategies to circumvent Western policies. This same philosophy of legitimacy cannot be achieved without a real coherence between the discourses of the Islamic Republic and its actions on the ground. Whether, it is in relation to its domestic policy or in relation to its foreign policy and its engagement with armed and unarmed pro-Iranian actors. This balance, which is committed and quite successful so far, seems advantageous for Iran. It draws a coherent political line between the objectives of resistance in relation to its domestic political context and its vision of fighting to preserve its national security. Iran has succeeded in repositioning

Indeed, the question of legitimacy has been one of the crucial issues in the implementation of strategies to circumvent Western policies

24 Interview (phone), Dr. Mohamed Marandi, 09-13 April 2021

25 *The Secrets of the Imamate* is the “know-how” of the theological, spiritual teachings and political, military thinking of Ayatollah Khomeini in his function as a spiritual & political leader; which enabled the institutionalisation of the Islamic revolution as an Islamic Republic, as well as giving it a long life.

26 *Resistance economy* is a politico-religious project to counteract economic sanctions, as an alternative to the survival of the Islamic Republic, while maintaining its independence from the West.

27 Interview (phone), Dr. Mohamed Marandi, 09-13 April 2021.

28 Interview (phone), IRGC Military Officer, 16 May 2021.

itself from a situation of weakness to one of resilience thanks to the Iranian collective public consciousness and above all as a reaction to Western policies against it.

7. The return of the principalists to power

Iran shows a strong nationalism by the acquisition of military technology and the legitimisation of regional expansion with the transfer not only of arms but also of “military knowledge” to regional armed actors; Iran has also strengthened economic and military alliance with China and Russia. Besides, the return of the principalists to power with the candidate Ebrahim Raisi, head of justice, will have far reaching consequences.

He is an important figure in the Iranian political landscape. He is a lawyer and has held very important positions in the state institution and among jurisdictional system. In addition, he has made a reputation for himself by leading a witch-hunt against corruption in state institutions. He is also a religious man and close to the supreme leader. I think he will be the future president of Iran²⁹.

Ebrahim Raisi is seen as spearheading the current anti-corruption campaigns that have led to the arrest of leading Iranian figures, including President Rouhani’s brother.

Several observers of Iranian politics agree to point out the heavy failure of the administration of Hassan Rouhani and his inability to find solutions and mechanisms to get the country out of this economic crisis, due to Western sanctions and especially because of the American policy of maximum pressure during Donald Trump’s administration. These observers have also accused Rouhani’s administration of having given too much credit to Europeans and to Westerners in general.

The reformist supporters of the administration of the outgoing President Hassan Rouhani have not been able to keep the promises they made during their last presidential campaigns, as they exaggerated their promises especially the ones concerning the negotiation with the West, the promise to put an end to the economic sanctions and above all to bring in foreign investors without having any other alternative if this political choice does not come to pass. At a time when the leading figures from the principalists were criticising them for having faith and trust in the negotiations with the West, they advocated another way of dealing with them, by making the sanctions ineffective, bearing the pressure because it is impossible to trust the West³⁰.

Indeed, the reformists failed to pull the country out of the financial crisis, but the situation only got worse with the Covid-19 pandemic. To date, the return to the negotiating table for the JCPOA has not led to a way out of the crisis.

The reformists have failed to deliver on their promises to the Iranian people, as Rouhani’s administration has relied solely on the nuclear deal that has not been signed so far. He

Ebrahim Raisi is seen as spearheading the current anti-corruption campaigns that have led to the arrest of leading Iranian figures, including President Rouhani’s brother

29 Interview, (phone) Mostefa Khoshcheshm, Public Diplomacy Strategist, Senior Analyst of FP and Strategic Affairs, Tehran, Ramadan 2021.

30 Interview, (phone) Abbas Aslani, Senior Researcher at Strategic Middle East Centre Tehran, May 2021.

had not put a plan B or C to remedy the failure of this agreement with the West. They have very little chance of winning this time³¹.

Although other Iranian intellectuals think that it is difficult to make an assessment of Hassan Rouhani's presidency for several reasons:

The Iranian politics goes beyond the conception of cleavages that Westerners understand by conservative, ultra-conservative, reformers or centrists. Iranian domestic politics is subject to a sophisticated political culture unique to Iranian understanding, and the cleavages are not as obvious to determine. I would say that it is a pragmatic policy responding to a specific context, and it changes as soon as the data on the ground changes³².

This observation about reformist policies provides leverage for the rise of the principalists' discourse. Civil society is angry with an administration that has failed to fulfil its promises and to negotiate with a West that is against them. This context certainly gives weight to political opponents³³. As for the principalists, they advocate a different policy, one that is harder on the West and less conducive to negotiation, but based on a form of resilience; its perspectives and projects are mainly oriented towards the East.

Concerning the dialogue with the United States, the principalists are also in a kind of deal resistance in a completely different approach, since they assume that negotiations are already a sign of weakness³⁴. Today, the strength of the principalists lies not only in the political failure of the reformists but also in their approaches to launching this new notion of an economy of resistance³⁵. The economy of resistance is an approach with the objective of turning things around by creating means for survival, based on a reversal of the situation and finding economic alternatives such as self-sufficiency in food production³⁶.

Mostefa Khoshcheshm believes that the principalists work differently and in his opinion, as they do not wait to sign agreements with the US and consequently are not able to implement an economic policy. They will work to put in place mechanisms for economic and technological development and internal military knowledge in the long term. Of course, diplomacy is a battle-horse, but they will not be satisfied with Western goodwill alone to move the Iranian nation forward as the reformists believed was the salvation.

The hostilities between the two powers (Iran/U.S.) briefly subsided when the JCPOA emerged, but the Trump administration's unilateral withdrawal rekindled Iranian anger towards the United States. As Iranian conservative forces reinforce their anti-Western sentiments, only 37% believe the US would live up to its nuclear deal³⁷. Furthermore, the principalists not only rely

Today, the strength of the principalists lies not only in the political failure of the reformists but also in their approaches to launching this new notion of an economy of resistance

31 Interview, (phone) Mostefa Khoshcheshm, Public Diplomacy Strategist, Senior Analyst of FP and Strategic Affairs, Tehran, Ramadan 2021.

32 Interviews (phone) Dr. Mohamed Marandi, 09-13 April 2021.

33 Interview, (phone) Abbas Aslani, Senior Researcher at Strategic Middle East Centre Tehran, May 2021.

34 Ibid.

35 *Economy of resistance* is a politico-religious project to counteract economic sanctions, as an alternative to the survival of the Islamic Republic, while maintaining its independence from the West.

36 Interview, (phone) Abbas Aslani, Senior Researcher at Strategic Middle East Centre Tehran, May 2021.

37 Iranian Public Opinion at the Start of the Biden Administration: Report, Center for International & Security Studies in Maryland U.S., 24 February 2021, <https://cisssm.umd.edu/research-impact/publications/iranian-public-opinion-start-biden-administration-report>

on this policy of economic resistance but also take a close interest in the future of the youth in its evolution, and especially in creating opportunities for them to work, study, and start families in their turn. The equal sharing of wealth is a crucial issue in pro-poor mainstream policies:

They will certainly address social inequalities, reduce the gap between rich and poor and emphasise the participation of the younger generation. The Supreme Leader has already announced several times that they should give way to the young, and we are seeing a new succession, which is taking place between now and the next ten years³⁸.

Iranian youth has always been thirsty for expression, political, social and cultural engagement and has been very active in every election campaign. Going back in time, the 2009 presidential elections marked the Iranian political scene with the re-election of former president Ahmadinejad and the uprisings that followed under the leadership of the green movement led by the reformists. The following year, the “Arab Spring” made its entrance and attempts at revolt also followed in Iran, but they were brought under control. These events are a strong indicator of a youthful desire for change and represent a dynamic that should not be neglected and, above all, must be listened to and dealt with.

It is clear that this reality is shared with the case of several countries in the Arab-Muslim world during the last decade following the “Arab Spring” revolts, which were part of the rhetoric of the regime change policy. The latter has been able to see the success of this demand for change on the part of the youth within these states. These same states are failing to see and address this gap in demand for change, which is on the one hand justified and on the other hand co-opted by external forces. The results of these revolts throughout the MENA region have brought no prospects to envy. The counterrevolutions were installed and produced a great failure resulting in deaths, serious injuries, torn families, orphans and above all created the biggest immigration and humanitarian crisis of the 21st century and further widened the gap to allow sectarian conflicts to take hold, becoming more pronounced.

That said, the demands of these rising Y generations are so palpable that they must not be neglected or underestimated. In this perspective, contemporary Iran is by no means spared, although its system of governance is very complex and its mindset still remains incomprehensible to the West. It is important to note that this disenchanted youth in search of change is rather influenced by the West. Like all generations Y, young people in the Arab-Muslim world, and even in the Muslim world, including Iran, are expressing their needs and echoing the aspirations of *regime change*. The impact of Daesh on shaping this new Arab thinking through its millennial youth is not to be overlooked. The propaganda and intimidation policies of Daesh have undoubtedly created an unconscious rejection on the part of these young people who no longer see continuity between cultural Islam and the need to construct their own identities and their future as citizens.

The impact of Daesh on Arab youth has experienced two levels of rupture with Islamic reality. The first, concerns those who believed in the sirens of Daesh and joined their camps; the second level brings together a large majority of young Muslims, who have completely rejected this doctrine and who have found themselves faced with a cultural and political vacuum to fill. This

Iranian youth has always been thirsty for expression, political, social and cultural engagement and has been very active in every election campaign

³⁸ Interview, (phone) Mostefa Khoshcheshm, Public Diplomacy Strategist, Senior Analyst of FP and Strategic Affairs, Tehran, Ramadan 2021.

rupture, in other words, this gap, is certainly what we can identify as a *Generational split*³⁹. It is today's reality what is shaping the new Muslim world. The difference between Iranian youth and those of the Arab-Muslim world certainly lies in the mindset of the Iranians, who are confronted every day with a form of war with Western economic sanctions. This reality reinforces their nationalist unconscious, and they are inclined to change, but remain attached to the unity of their country, since the examples of regime changes in the Arab-Muslim world have not brought anything enviable.

The experiments with Iran's *regime change* have not been successful. There have been many disturbing protests in recent years. The most recent protests are not only directed against economic hardship, deteriorating living conditions, high inflation, youth unemployment and economic mismanagement, but they are also a reflection of the frustration of the population with the hard-line ideology of the ruling establishment. That said, the government has always known how to contain these uprisings, and no current youth movement can match the strength of the regime⁴⁰.

The Iranian youth is evolving, and the Islamic Republic is aware of this reality. This same youth is also aware of the stakes of a revolt, on the one hand the regime knows how to contain it and has proved it on several occasions and it remains really a minority, which does not really have support or a charismatic leader, and then, even if the youth will play a role in the evolution of the political situation for the years to come, it will certainly be in the framework of the Islamic Republic and not outside of it⁴¹. The whole MENA region seems to be caught in a vice of change, a fortiori as a consequence of *regime change's* policies. Comparing this reality of Arab-Muslim youth with the Iranian context seems legitimate since Iranian youth are also on the move and certainly have one thing in common with those of the Arab countries, as they are a millennial generation. These generations Y, Z are enamoured by the world of networks and social media, representing a direct consequence of globalisation illustrated with the end of virtual borders. That said, Iranian experts do not necessarily see any similarities or commonalities between Iranian and Arab youth, although they are aware that if change comes, it will certainly be done through the new rising generations, but the question remains which one.

I don't think that young people in Arab countries should be compared to young people in Iran. Since the Iranian model remains unique in the way it manages its politics and is not subject to foreign interference, this can affect the analysis. I would say that the economic sanctions and the western and more precisely American policies have only strengthened the national unity without really wanting to. There has been a reverse effect. In this regard, the primary concern of young people is economic condition and to have a standard of living that allows them to have a quality of life, and demands on the socio-cultural level remain low. There are certainly some politically motivated clans seeking to end the Iranian regime, but they remain a minority compared to the popular base supporting the values of the Islamic Republic, which is not necessarily 100% religious⁴².

The Iranian youth is evolving, and the Islamic Republic is aware of this reality

39 Y Generation in the Arab-Muslim world after the 2019 uprisings, brainstorming with O. Charnoz, November 2020.

40 Mohammad Pervez Bilgrami (2021). Change Is Inevitable in Iran: How the Four-Decade-Old System Has Become Outdated. *Politics Today*. <https://politicstoday.org/iran-islamic-republic-regime-change-is-inevitable/>

41 Interview, (phone) Abbas Aslani, Senior Researcher at Strategic Middle East Centre Tehran, May 2021.

42 Interview, (phone) Mostefa Khoshcheshm, Public Diplomacy Strategist, Senior Analyst of FP and Strategic Affairs, Tehran, Ramadan 2021.

The government has always given importance to the issue of youth, as it is and will always be a crucial issue in the spirit of the different presidential terms, and it has been particularly different from one term to another. There is certainly a change, and it will always be a priority in the Iranian policies⁴³.

8. Foreign policy with the principalists in power

Iranian Foreign policy with the control of the principalists will not be very different in substance, since this foreign policy is not a matter of political parties but rather of the Iranian state. The dialogue of the nuclear deal will certainly be conducted differently by the principalists in a more complex and difficult way. The policy of deterrence with its military advance in the region will not really change as the concept is rather linked to its national security. Then, there will certainly be more rapprochement and concretisation of mutual commitments with China and Russia. Possibly also better relations with the Gulf States, given that negotiations have already begun. There may be an American desire to de-escalate the tension in the region because of the awakening of China⁴⁴.

A survey conducted in December 2020 by the Chicago Council on Global Affairs and IranPoll, based in Toronto, provides some important elements and percentages that helps understand the evolution of the Iranian public opinion. Regarding Iran-China relations, it was found that a solid 83% thought that relations with China were “important” to Iran, yet a far smaller majority of 53% could say the same about their country’s ties to the U.S.⁴⁵.

The China-Iran deal represents a willingness of both countries to continue their cooperation and specially to stabilize part of Central Asia and mark their territories of influence. China chose Iran because the decisions are taken in Tehran instead of Washington. These steps will allow a stronger progress and rapprochement of the two states and will certainly influence the regional balance of power⁴⁶. According to the Chicago survey, a majority (53%) of Iranians said that China today is “more respected than ten years ago”, as opposed to 20% who felt it was less respected and 21% who saw no change. Only 12% of Iranians felt the U.S was more respected, compared to 64% who said it was less respected and 21% who believed its image had not significantly shifted⁴⁷.

China’s economic partnership policy is based on a win-win exchange, hence the need for Iran to accelerate its relationship with China. So, the deal with China is a strategic alliance for both parties. China can gain access to the Middle East market through Iranian assistance, since Iran can help the country through its own networks and alliances and above all, protect its interests. In return, China helps Iran in terms of construction, technological and military partnership.

The policy of deterrence with its military advance in the region will not really change as the concept is rather linked to its national security

43 Interview, (phone), Dr. Mohamed Marandi, 09-13 April 2021.

44 Interview, (phone) Abbas Aslani, Senior Researcher at Strategic Middle East Centre Tehran, May 2021.

45 Tom O’Connor (2021). Most Iranians Now Support Nuclear Deal, But Say Keep Missiles Out Of It, Poll Shows. *Newsweek*. <https://www.newsweek.com/most-iranians-support-nuclear-deal-keep-missiles-out-1580555>

46 Interview, (phone), Dr. Mohamed Marandi, 09-13 April 2021.

47 Tom O’Connor (2021). Most Iranians Now Support Nuclear Deal, But Say Keep Missiles Out Of It, Poll Shows. *Newsweek*. <https://www.newsweek.com/most-iranians-support-nuclear-deal-keep-missiles-out-1580555>

Iran has understood that the future will be in this part of Central Asia, which will play an important role in the next two decades by certainly tipping the current balance of power⁴⁸.

Concerning the activities of the Revolutionary Guard Corps abroad, a very large majority view the Revolutionary Guard's regional military activities favourably and three in five say that Iran should increase its support of groups fighting terrorist groups like ISIS; these two majorities have grown since 2019. A majority thinks that even if Iran could stop the Guard's activities, this would only lead the United States to push for more concessions in other areas. Over three in five support IRGC playing a role in Iran's economy⁴⁹.

This new Iranian reality and its view of the Islamic Revolutionary Guards is not only based on a reversal of the situation but it is also due to the involvement of the Guards in the country's economy while creating parallel markets as part of the *resistance economy* strategy.

Iran's engagement abroad with armed non-state actors is more about deterrence, as the country is aware that it must bring balance to the region, otherwise it will be crushed by its enemies. This policy is not only an Iran's policy but of all countries on the international scene. It is no longer a question of the expansion of the imamate in neighbouring countries, but above all, a necessity for Iranian national security⁵⁰. It appears that Iran-US competition will continue in Iraq even if the nuclear deal is signed. This competition will disappear with the departure of US military troops from the region⁵¹. This U.S.-Iran rivalry is certainly worrying for the whole Middle East region and for the Gulf States, as they are the first to be concerned by the consequences of a direct offensive war or in logic of irregular warfare by proxies. The agreements of recognition of the State of Israel by the United Arab Emirates, Morocco, Bahrain and Sudan seem to be a political alliance to reinforce the Israeli presence in the region in front of what seems to be an expanding Iranian danger. The Iranian vision seems completely different:

The Arab countries signing the deal of the century with Israel are putting themselves at odds. The transfer of the Israeli presence from the occupied territories to those of the GCC endangers the territories of our neighbours. If there is a direct war with Israel tomorrow, they will not be spared. The strikes will be aimed at Israeli interests in the GCC but it is these countries that will be the most damaged⁵².

Furthermore, at the time of writing, negotiations between the Islamic Republic and the Kingdom of Al Saud seem to be taking a new direction and may provide a way out of the crisis in Yemen. On the State of Israel, Iran stands by its position pointing the finger at Israel's apartheid policy. "The Islamic Republic is clear about its position on the Palestinian question. It cannot conclude an agreement with Israel until there is a just solution for the Palestinian people"⁵³.

Iran's engagement abroad with armed non-state actors is more about deterrence, as the country is aware that it must bring balance to the region, otherwise it will be crushed by its enemies

48 Interview, (phone) Mostefa Khoshcheshm, Public Diplomacy Strategist, Senior Analyst of FP and Strategic Affairs, Tehran, Ramadan 2021.

49 Iranian Public Opinion at the Start of the Biden Administration: Report, (Center for International & Security Studies in Maryland U.S., 2021): <https://cisism.umd.edu/research-impact/publications/iranian-public-opinion-start-biden-administration-report>

50 Interview, (phone) Abbas Aslani, Senior Researcher at Strategic Middle East Centre Tehran, May 2021.

51 Ibid.

52 Interview, (phone) Mostefa Khoshcheshm, Public Diplomacy Strategist, Senior Analyst of FP and Strategic Affairs, Tehran, Ramadan 2021.

53 Ibid.

The reality of Iranian politics today seems to be influenced by economic sanctions, sabotages, targeted assassinations, maximum pressure, political and diplomatic isolation of Iran, although this situation remains essentially the reason why Iran has developed economic, political and military resilience says Abbas Aslani⁵⁴. These oppressive Western policies have only strengthened Iran's ability to see no other way out of the financial crisis than by relying on itself in preparation for the years ahead. Iranian policy is a reactive policy rather than a pre-defined one as it adjusts quickly to the context.

9. From Imamate Revolutionary Expansion to Asymmetric Hybrid Warfare for National Security

“If the IRGC didn't exist, the country would also not exist”.

IRGC Instagram account, May 12, 2018

Iranian influence is steadily increasing in the Middle East and the Persian Gulf, although the expansion of Imamate as a revolutionary doctrine has found its limits, and has been replaced by security and defence policies properly linked to its national security. Many US foreign policy experts⁵⁵ agree that the long and tumultuous history of the United States with the “mullah's regime” is based on a real equation of rivalry that we can hardly put on a pedestal. The context is clear, Iran cannot compete with the United States in a conventional warfare. Iran is not only diplomatically isolated, i. e. in case of a serious crisis it cannot benefit from any powerful relay, and economically it has been under embargo for more than a decade and thus largely dependent on its oil exports, because of the particularly strict sanctions, especially since the American withdrawal from the nuclear agreement. Moreover, militarily Iran is weak in a conventional war⁵⁶, since its armed forces are equipped with generally obsolete material due to the arms embargo that the country has undergone. Its offensive capabilities are much reduced and its command and control capabilities are outdated. The navy and air force are in a state that would not allow for real operations in a frontal war.

The complexity of Iran's politico-religious functioning is based on data that are essential to understand its asymmetrical defence strategies in logic of irregular warfare - the weak against the strong. The concept of asymmetry which is defined as the pursuit of strategic advantage by circumventing: the technological and political superiority of an adversary through the use of alternative means and solutions. Asymmetric warfare is clearly distinct from interstate warfare. In addition, the three levels of analysis in the Iranian strategic doctrine of influence — the discourse, the export of the Islamic revolution and the operations with universal value — should be specified in its strategic functioning for the implementation of a reactionary foreign policy in the reactive sense of the word, adapting and readjusting quickly to the context.

The context is clear, Iran cannot compete with the United States in a conventional warfare

54 Interview, (phone) Abbas Aslani, Senior Researcher at Strategic Middle East Centre Tehran, May 2021.

55 Anthony H. Cordesman (2010). Strategic Competition with Iran: The Military Dimension. *Center for Strategic & International Studies*. <https://www.csis.org/analysis/strategic-competition-iran-military-dimension>

56 Matthieu Anquez (2020). La stratégie de l'Iran, la politique d'une puissance faible. *AREION* 24. <https://www.areion24.news/2020/06/12/la-strategie-de-liran-la-politique-dune-puissance-faible/>

For various reasons however, there was hostility to Iran's export strategy of the revolution in the region, and as the American presence in the Middle East grew stronger, it contributed to the revolution's loss of momentum. From this perspective, it is generally agreed that the Islamic Republic of Iran was not able to export its revolutionary model to other countries in the region. Resistance and shows of solidarity of Middle Eastern states in the face of Iranian strategies were mitigated by the greater receptivity of non-state actors to the appearance of the Khomeini model, particularly within Shiite communities. Thus, Iran was successful in imposing the military-ideological model of the Legion (Sepah) formed by the Revolutionary Guard Corps in several countries of the Middle East through organisations such as Hezbollah in Lebanon, the Popular Mobilization Forces in Iraq and Ansar-Allah in Yemen.

10. In an Alternative Irregular / Hybrid War

Doesn't Iran rather invest in a form of asymmetric deterrence to circumvent any desire to resort to a frontal war?

The two main answers to this question are to develop asymmetric means and capabilities on the one hand, and to develop a regional strategy of reversal on the other. Asymmetric means and capabilities are the response of the weak to the strong, designed to make the cost of an attack on Iran very expensive in human, material and political terms. It is thus akin to a form of deterrence. These asymmetrical capabilities are of several types and are sometimes combined. The aim is to convince the adversary that the price to be paid for victory is disproportionate to the damage that will be inflicted⁵⁷.

Another asymmetric capability is the so-called anti-access/denial means. The objective here is to repel an enemy attack or to prevent the adversary from acting as he wishes. They are essentially of two types: anti-aircraft means intended to protect Iranian airspace as well as the most sensitive sites (a systems essentially acquired from Russia, such as the S 300), and anti-ship means, above all to block the Strait of Hormuz through which an important oil flow passes. The means here consist of mines and anti-ship missiles, mainly supplied by China.

It is also important to mention that guerrilla tactics have been exhausted and have defeated great powers throughout history, demonstrating time and again that certain equipment, the fruit of much research and at exorbitant cost, can be overtaken by the use of a more rustic tactic. What matters to Iran is not sinking as many ships as possible, but hitting them. In this day and age, the image of a warship on fire or hit has a strong media impact. A military intervention against Iran will necessarily have to be concerned with the economic repercussions in the Gulf, a strategic area for all the world's major and middle powers.

Like the Strait of Hormuz, the Strait of Mandeb is another key waterway of interest to Iran in its asymmetric warfare strategy. It lies off the coast of Yemen and serves as a shipping lane between the Mediterranean Sea and the Indian Ocean, via the Suez Canal and the Arabian Sea. More than twenty thousand ships pass through this twenty-mile passage every year. If Iran were to take control of the Mandeb Strait in addition to the Strait of Hormuz, it would be able

Doesn't Iran rather invest in a form of asymmetric deterrence to circumvent any desire to resort to a frontal war?

⁵⁷ Hossein Aryan. (2009, January). 'A new line of defence'. Jane's defense weekly, p. 28.

to paralyse shipping in the Eastern Hemisphere⁵⁸. With this in mind, the Quds Force trained and armed the Houthis, providing them with its most advanced ASCMs, explosive boats and floating mines. The Quds Force leadership equipped the Houthis with these weapons so that they would take control of the Mandeb Strait, and transferring it to Iranian control⁵⁹.

Indeed, the role of the IRGC and its military background through its ideological-military doctrine fits into this Game of competition between Iran and the United States by: "Its deterrence based on a multi-layered asymmetric approach including missile systems, irregular naval warfare and proxy's networks capable of spreading terror"⁶⁰. This mutual competition is a survival of the fittest concept in the region, where each needs the other to achieve its objectives.

A majority of 85% of Iranians believe the IRGC activities across the Middle East have made their nation more secure, with most agreeing it made Iran "a lot more secure"⁶¹. The reality of the Iranian political scene attests that Iran, although very weak economically and also facing the Covid-19 pandemic, is politically resilient in the face of US policies of maximum pressure. The arrival of the principalists to power and the return of Iranian nationalism to the social scene mark with a red line the failure of American policies to tame the "mullahs' regime". Indeed, this policy of maximum pressure did not lead to a popular uprising against the government in place.

Western policies, though repressive towards the Islamic Republic, have served us better than they have destroyed us. Without the economic sanctions we would not have been able to think, to work on strengthening our local industry and especially to invest in an "economy of resistance". Certainly, the West understands us but it does not know how to fight us⁶².

There is certainly a biased understanding of Iranian society on the part of American and Western policymakers in general, who on the one hand are banking on the overthrow of the "mullahs' regime" by its own population and on the other hand, the strategy of strengthening an alternative market economy under the command of the Islamic Revolutionary Guard Corps. This strategy has led to a rise in power and has strengthened the financial capacity of the IRGC. The latter is the main economic channel in times of Western sanction. This new position of power can be seen as a position of vulnerability in the American view. It is interesting to raise the analysis of the authors of the book, Mullahs, Guards and Bonyads, who argue that if the Islamic Revolutionary Guard Corps is dedicated to the economic power to be established, bureaucratic, less flexible, it would make it more exposed to risk. This logic of focusing the IRGC on business and profit will lead them to reduce tensions with the US and the West in general. This thinking seems fair and rational when put in relation to human nature and the relationship to money and material. The authors overlook an important element of the reality of the IRGC and their relationship to the Imamate. "The Americans don't understand that the groups we support are

A majority of 85% of Iranians believe the IRGC activities across the Middle East have made their nation more secure, with most agreeing it made Iran "a lot more secure"

58 Nader Uskowi. *Temperature Rising, Iran's Revolutionary Guards & War in the Middle East*. Roman & Littlefield, pp. 8-9.

59 Ibid.

60 Farhad Rezai. (2020, August 14). The Strategic consequence of ending the arms embargo on Iran. *Bulletin of the Atomic Scientists*. <https://thebulletin.org/2020/08/the-strategic-consequences-of-ending-the-arms-embargo-on-iran/>

61 Tom O'Connor. (2021). Most Iranians Now Support Nuclear Deal, But Say Keep Missiles Out of It, Poll Shows. *Newsweek*. <https://www.newsweek.com/most-iranians-support-nuclear-deal-keep-missiles-out-1580555>

62 Interview (phone), IRGC Military Officer, 16 May 2021.

not our mercenaries [...]. The Americans think that everything is about money. They think they can buy loyalty in the region, because their method is to buy"⁶³. This young Guardian's reflection on the relationship that the Islamic Revolutionary Guard Corps has had with its allies in the Middle East region, a relationship that has gone beyond the material.

11. Conclusion

The US economic sanctions against Iran are primarily intended to cut off Iranian expansion in the region, and also to stop its nuclear programme. The US is well aware of the rise of the IRGC and this is part of its strategy. Their objective seems to be to weaken Iran, make it vulnerable and succeed in taming it. At the same time, they are banking on a fracture within the Islamic Revolutionary Guard Corps which has the opportunity to develop its own parallel economy taking advantage of the context created by the US sanctions. This doctrine is based on one of the aspects of capitalism: the power of money. It is clear that these US policies are biased and have not achieved their objectives, and worse, they have produced the opposite effect. The introduction of the notion of American policies being biased against the reality of Iranian politics and society is the most appropriate. Certainly, omitting the vision of the Imamate doctrine that is very essential to the evolution of the Iranian revolutionary Islamic framework, and its interaction and evolution with its society, which is not necessarily a 100% religious but rather nationalist, remains problematic for policy makers. Both levels of understanding have been completely omitted or misunderstood.

Moreover, it is important to note that these Iranian expansion policies are now part of a new logic far from this ambition of revolutionary Imamate expansion. Although the latter is unconsciously real with a nostalgia for the return of the Persian Empire. Given the evolution of the field, the legitimacy of an expansionist policy resides in a strategy of security and defence linked to its national security; hence the adherence of the Iranian popular mass legitimises the reinforcement of Iranian policies vis-à-vis the "Axis of Resistance". This new shift is very important and is at the very heart of the reverse effect of US policy objectives.

History has taught us that these Iranian aspirations in a power projection dynamic are not a matter specific to the "mullah regime" but a reality of the composition of the Persian DNA and its nostalgia for its former greatness. The Shah of Iran was the initiator of the nuclear programme in the 1950s and his willingness to be a regional expansionist was very strong, he was even very strategic. One of these techniques was the encouragement of massive immigration of Iranians to the UAE, as the demographic composition was and is very low, and his intention was to change this demography to his advantage for regional domination plans. Today, the UAE is the country with the largest Iranian community under its wing in all the GCC.

In his book, *The Persian Puzzle*, Kenneth Pollack describes Persia (which in 1935 became the state of Iran): "In its days, the Persian Empire was a super power like nothing the world had ever seen — with a monotheistic religion, a vast army, a rich civilization, a new and remarkable efficient method of administration, and territory stretching from Egypt to Central Asia". Pollack stresses that the seven-millennial glorious Persian his-

It is clear that these US policies are biased and have not achieved their objectives, and worse, they have produced the opposite effect

63 Narges Bajoghli (2019, May 15). The Hidden Sources of Iranian Strength. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2019/05/15/the-hidden-sources-of-iranian-strength/>

tory is a major source of national pride for Iranians. The Iranian people, as well as their leaders, know their history well. In every stage of their education, from primary school to university, they constantly learn Persian history. Art, poetry and folklore persistently emphasize ancient Persian greatness. This historical awareness of the Iranian people forms a corresponding belief that Iran is historically superior to other nations in the region. As such, Iran should become the dominant actor in its neighbourhood. In the same vein, Iranians also reject the hegemonic tendencies of other nations, especially while conducting state-to-state relations⁶⁴.

Contemporary Iran has its roots in its History, not only religious but cultural and political, and above all in a true understanding of its emerging power. The latter certainly lies in a more adequate reading of the reality on the field, far from fantasies to serve political agendas that are completely out of step with the local economic and socio-political context.

Rereferences

- Aarabi, K. (2019, February). *The Fundamentals of Iran's Islamic revolution*. Tony Blair Institute for Global Change.
- Aarabi, K. (2020, February). *Beyond Borders: The Expansionist Ideology of Iran's Islamic Revolutionary Guard*. Tony Blair Institute for Global Change.
- Achcar, G. (2020, February). *Des Ennemis aux Intérêts Communs : Danse du Sabre entre l'Iran et les États-Unis*. Le Monde diplomatique.
- Aryan, H. (2009, January). *A new line of defence*. Jane's defense weekly.
- Anquez, M. (2020, 24 June). *Mattieu La stratégie de l'Iran, la politique d'une puissance faible*. <https://www.arenion24.news/2020/06/12/la-strategie-de-liran-la-politique-dune-puissance-faible/>
- Alfoneh, A. (2013). *Iran Unveiled: How the Revolutionary Guard is Turning Theocracy into Military Dictatorship*. AEI Press.
- Alfoneh, A. (2019, December). Conference at the Washington Institute.
- Arminjon, C. (2010). L'Instauration de la "Guidance du Juriste" en Iran: Les Paradoxes de la Modernité Chiite. *Archives de Sciences Sociales des Religions*, (149). <https://doi.org/10.4000/assr.21941>
- Bilgrami, M. P. (2021, March). *Change Is Inevitable in Iran: How the Four-Decade-Old System Has Become Outdated*. Politics Today.
- Bajogh, N. (2019, May). The Hidden Sources of Iranian Strength. *Foreign Policy Journal*.
- Brumberg, D., & Farhi, F. (eds.). (2016). *Power & Change in Iran: Politics of Contention & Conciliation*. Indiana University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1bmzp38>

⁶⁴ Riedel, B. (2008). America and Iran: Flawed Analysis, Missed Opportunities, and Looming Dangers. *Brown Journal of World Affairs*, 15(1), 101-111.

- Caplain, S. (2018, July). *Penser son Ennemi : Modélisation de l'Adversaire Dans les Forces Armées*. IFRI Focus Stratégiques.
- Cordesman, A. (2010, August 13). *Strategic Competition with Iran: The Military Dimension*. Center for Strategic & International Studies.
- Coville, T. (2020). Bras de Fer Politique et Militaire, Entrée dans l'inconnu stratégique : qui a le plus à perdre de Téhéran ou de Washington ?
- Dodge, T. (2020, February). Understanding the Role of al-Hashd al-Shaabi in Iraq's National and Transnational Political Field. Project on Middle East Political Science.
- Harris, K. (2016). *All the Sepah's Men: Iran's Revolutionary Guards in Theory and Practice. In Businessmen in Arms: How the Military and Other Armed Groups Profit in the MENA Region*. Rowman & Littlefield.
- Harris, K. (2017). *A Social Revolution: Politics and the Welfare State in Iran*. University of California Press.
- Iranian Public Opinion at the Start of the Biden Administration: Report, Center for International & Security Studies in Maryland U.S. (2021, February)
- Katzman, K. (1993). *The Warriors of Islam, Iran's Revolutionary Guard*. Westview Press.
- Maloney, S. (2008). U.S. Policy Toward Iran: Missed Opportunities and Paths Forwards. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 32(2), 37.
- Nader, A., Thaler, D. E., Chubin, S., Green, J. D., Lynch, C., & Wehrey, F. (2010). *Mullahs, Guards and Bonyads: An Exploration of Iranian Leadership Dynamics*. National Defense Research Institute, RAND.
- Ottolenghi, E. (2011, September). *The Pasdaran: Inside Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps*. Broché.
- Ostovar, A. (2016). *Vanguard of the Imam: Religion, Politic, and Iran's Revolutionary Guards*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199387892.003.0003>
- O'Connor, T. (2021, January 4). Most Iranians Now Support Nuclear Deal, But Say Keep Missiles Out of It, Poll Shows. *Newsweek*. <https://www.newsweek.com/most-iranians-support-nuclear-deal-keep-missiles-out-1580555>
- Paglia, M., & Tourret, V. (2020, March). L'Iran et ses Proxys au Moyen-Orient, les défis de la guerre par procuration. *IFRI, Focus Stratégique*, (95).
- Riedel, B. (2008). America and Iran: Flawed Analysis, Missed Opportunities, and Looming Dangers. *Brown Journal of World Affairs*, 15(1), 101-111.
- Rey, M. (2020, January). Depuis 1979, l'Iraq, Champ Clos de l'affrontement Entre Washington et Téhéran. *Orient XXI*.
- Rezai, F. (2020, August). The Strategic consequence of ending the arms embargo on Iran. *Bulletin of the Atomic Scientists 75 years and Counting*. <https://thebulletin.org/2020/08/the-strategicconsequences-of-ending-the-arms-embargo-on-iran/>
- Sinkaya, B. (2015). *The Revolutionary Guards in Iranian Politics*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315722665>

Suleimani, Q. (2020, February). *The Political-Spiriruel Will of the Martyr*. Mediapart.

Tzu, S. (2008). *L'Art de la Guerre*. Broché.

Uskowi, N. (2018, November 16). *Temperature Rising: Iran's Revolutionary Guards and Wars in the Middle East*. Rowman & Littlefield Publishers.

Whitson, S. L. (2020, March). *We're starting to End endless War in Afghanistan, Now let's do Iraq*. Quincy Institute.

Interviews

Interviews conducted with religious intellectuals, women Mujtahidates, Ayatollahs in Qom, Mashhad, Tehran between 2006-2010.

Interviews conducted with Iranian families, who participated in the overthrow of Reza Shah in 1979 (as part of the coverage of the 2009 presidential elections in Tehran).

Interview (phone) conducted with Mostefa Khoshcheshm, Public Diplomacy Strategist, Senior Analyst of FP and Strategic Affairs, Tehran, Ramadan 2021.

Interviews (phone) conducted with Dr. Mohamed Marandi, 09-13 April 2021.

Interview (phone) conducted with IRGC Military Officer, 16 May 2021.

Interview, (phone) conducted Abbas Aslani, Senior Researcher at Strategic Middle East Centre Tehran, May 2021.



GOBIERNO DE LOS HERMANOS MUSULMANES 2012-2013. ANÁLISIS DE LA CAÍDA DEL ISLAM POLÍTICO EN EGIPTO

Government of the Muslim Brotherhood 2012-2013. Analysis of the Fall of Political Islam in Egypt

Diego José Fernández Nicolás

Investigador en formación en la Escuela Internacional de Doctorado de la UNED, Programa Seguridad Internacional, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
E-mail: dfernande171@alumno.es.uned



Autor

Dentro de la historia política egipcia, destaca el papel jugado por los Hermanos Musulmanes desde 1928, año de su fundación por Hassan al Banna. En 2012, un año después de la llamada “Primavera Árabe”, con una historia de dictaduras y represión que han alterado el equilibrio social del país más poblado de la zona, Egipto celebra sus primeras elecciones democráticas, ganadas por Mohamed Mursi, líder del Partido Libertad y Justicia y brazo político de la hermandad de los Hermanos Musulmanes. Un gobierno que duró apenas un año, hasta el 3 de julio de 2013, derrocado por el golpe de Estado de al Sisi, Ministro de Defensa de Mursi. El presente texto analiza cómo fue ese año político de gobierno de los Hermanos Musulmanes y las causas que llevaron a su caída.



Resumen

Within Egyptian political history, the role played by the Muslim Brotherhood since 1928, the year of its founding by Hassan al Banna, stands out. In 2012, a year after the so-called Arab Spring, with a history of dictatorship and repression that have altered the social balance of the most populous country in the area, Egypt held its first democratic elections, won by Mohamed Mursi, leader of the Party Freedom and Justice and political arm of the Muslim Brotherhood. A government that lasted just a year, until July 3, 2013, overthrown by the coup d'état of al Sisi, Mursi's Defense Minister. This text analyzes what that political year of the Muslim Brotherhood government was like and the causes that led to its downfall.



Abstract

Egipto; Hermanos Musulmanes; Partido Libertad y Justicia; islamismo político; islam; al Sisi.
Egypt; Muslim Brotherhood; Freedom and Justice Party; political islamism; Islam; al Sisi.



Key words

Recibido: 11/07/2021. Aceptado: 14/09/2021



Fechas

1. Introducción

Históricamente, la dimensión cultural egipcia ha situado al país en el centro de la cultura árabe musulmana. Su ubicación es muy importante por su historia y proximidad geográfica a Europa. La geografía es fundamental y determinista en el desarrollo histórico de las culturas hasta llegar a su evolución hoy. Y esa Historia es también la Historia de sus gentes, de sus levantamientos y de la población que es manejada por minorías dirigentes (Ortega y Gasset, 2003, p. 133). Esta región, por razones culturales y religiosas, favorece la aparición de autoritarismos contrarios a cualquier proceso modernizador.

A partir de 1922, año en el que Egipto se independiza de los británicos, el país ha pasado por distintos regímenes políticos y sus gobernantes han evolucionado en clave de política local y en consonancia con la coyuntura internacional.

Desde el rey Faruk, incapaz de zafarse de la tutela británica en un país cada vez más nacionalista y anticolonial. Gamal Nasser y el socialismo panarabista que unió Egipto y Siria como el principio de la gran nación árabe musulmana. Sucedió por Anwar el Sadat y su equidistancia controlada entre los bloques de la Guerra Fría y considerado por muchos el traidor a la causa palestina al firmar los Acuerdos de Camp David. Y por último Hosni Mubarak y su “puño de hierro” a la hora de gobernar, que le valió el sobre nombre de “el carnicero”, no acorde a su forma de hacer política económica liberal. Hasta el recientemente fallecido Mohamed Mursi, islamista y primer presidente elegido democráticamente en la historia del Egipto moderno, incapaz de canalizar las ansias de poder de los Hermanos Musulmanes (HH. MM.) con el ejercicio del mismo. En todas las etapas, el Estado siempre ha estado presente en la política egipcia como un actor principal. Y dentro del Estado, el Ejército es un actor económico creciente (Collado, 2008, p. 127).

Paralelamente, en todos estos años, se ha dado una evolución política de la cofradía de los HH. MM., que le ha llevado a constantes cambios en su relación con el poder. En 1928, unos años después de la independencia del país, Al Banna, considerado como uno de los líderes islamistas más influyentes de la historia moderna (Martín, 2011, p. 17), estableció los principios del futuro islamismo político que influiría y trascendería años después en todo Oriente Medio, siendo una de las bases de la identidad política de los musulmanes. Los HH. MM. han sido la organización islamista más exitosa de la historia de Egipto. Tolerados, perseguidos, reinventados y supervivientes.

El desarrollo ideológico del cuerpo doctrinal de los HH. MM. ha sido trascendente en la concepción política y en cuanto a su relación con el poder, de las posteriores versiones del islamismo político. Tanto Hassan al Banna como Sayyid Qutb, miembros de la hermandad y principales ideólogos de la misma, han desarrollado diferentes ideas sobre el acceso al poder del islamismo político en Egipto y en todo el mundo musulmán. El primero, al Banna, fundó la cofradía desde una identidad política que hacía referencia a la cultura musulmana frente a ideologías importadas. Para al Banna, el aspecto definitorio de su juventud no fue la escuela o el nacionalismo, fue la religión en general y el sufismo en particular (Kramer, 2011, p. 11).

Así surgieron los HH. MM., como respuesta al colonialismo y la relajación de las tradiciones propias que comenzaban a sustituirse por otras costumbres. La creación de esa identidad política musulmana sería la respuesta en la que millones de egipcios se verían reflejados y ello impulsaría a la cofradía hasta el poder, traduciendo ese apoyo en votos.

En todas las etapas, el Estado siempre ha estado presente en la política egipcia como un actor principal

Con la aparición del otro principal ideólogo de los HH. MM., Sayyid Qutb, quien escribió su obra en la cárcel, se produce una evolución del pensamiento del islamismo político, no en su base, sino en su concepción del poder. Qutb asume el bagaje ideológico de la hermandad, pero desarrolla la forma en que deben acceder al poder, contemplando la posibilidad de optar por un camino de sumisión indebida que hace posible el poder arbitrario, resulta evidente la licitud de la rebelión, desembocando así en la exigencia de derribar a todo poder que se ejerza tiránicamente, es decir que proceda del hombre y no de Alá (Elorza, 2002, p. 215). Lo que ha llegado a convertirse en fuente de inspiración para grupos yihadistas en Egipto, como la Gamaa al Islamyya, o en el mundo como Al Qaeda o el ISIS, siglas en inglés de Islamic State of Iraq and Syria.

La hermandad siempre ha confiado y seguido la metodología de su fundador al Banna a lo largo de la historia de los HH. MM. y Egipto. Figura fundamental y fundador de la organización fue Hassan al Banna. Está considerado como uno de los líderes islamistas más influyentes de la historia moderna (Martín, 2011, p. 17). Esta elección ha derivado en un enfoque social de la organización, tratando de sustituir al Estado allí donde no llegaba y por ello islamizando a la sociedad desde la base. Un proselitismo que ha superado la asistencia social y ha llegado a expandirse por universidades, colegios profesionales, sindicatos y empresas, tejiendo una red que abarca todos los estamentos en Egipto.

En sus diferentes etapas y cambios legales, la hermandad ha optado por trasladar esa red al exterior, trascendiendo las fronteras egipcias e implicándose en la lucha islamista en distintos países de Oriente Medio, pero también en Europa. Las ideas difundidas por al Banna encontraron una gran aceptación entre aquellos sectores de la sociedad árabe contrarios a los modos de vida importados de occidente, dando lugar a una rápida expansión del movimiento en Egipto y en otros países de Oriente Medio, donde los HH. MM. establecieron diversas delegaciones (Castaño, 2013, p. 57).

La hermandad en Siria, Palestina o Jordania ha evolucionado de forma distinta en cada lugar, dependiendo de su relación con el poder a lo largo de los años, con la particularidad de que siempre han sido oposición política. También han llegado hasta Europa, con organizaciones afines en el ámbito universitario de los países miembros de la UE. Dicha implantación internacional se ha declarado como fundamental a la hora de mantener las comunicaciones y relaciones entre hermanos durante la clandestinidad, como sucede en la actualidad.

El año de gobierno de los HH. MM. se puede explicar en dos bloques: el primero expone las razones por el que se produjo el ascenso al poder de los HH. MM. y el segundo aclara su caída del poder.

2. Factores internos y externos que influyeron en la llegada al poder de los Hermanos Musulmanes

En el marco histórico político de la Primavera Árabe, llegó el momento de los HH. MM. En 2011, tras las primeras revueltas en Túnez y Libia, las protestas se extendieron por Egipto y el resto del mundo árabe de una forma muy rápida, haciendo que se cayeran ciertos mitos que, desde la distancia, hacían que occidente tuviera una visión distorsionada de la realidad. El déficit de comunidad política es el principal problema y el principal defecto de los gobiernos de muchos países en vías de modernización (Huntington, 1968, p. 13).

La hermandad siempre ha confiado y seguido la metodología de su fundador al Banna a lo largo de la historia de los HH. MM. y Egipto

Las revoluciones tuvieron elementos endógenos y no externos, aunque fueron estos últimos los que hicieron caer definitivamente a los viejos dictadores, cuando Occidente y los Estados de Oriente Medio dejaron de apoyarles y los obligaron a aceptar la nueva ola democratizadora. Pese a que las revoluciones árabes de 2011 cogieron a todo el mundo por sorpresa, lo cierto es que en muchos de estos países las presiones subterráneas encaminadas a la consecución de un cambio habían comenzado a aflorar a la superficie mucho antes (Rogan, 2012, p. 775).

Entre las reclamaciones de los pueblos árabes no se encontraba ninguna de carácter religioso. Dichas alegaciones se resumían en pan y dignidad, es decir trabajo y justicia. Ese fue el gran momento y oportunidad de las organizaciones islamistas, no solo de los HH. MM. en Egipto, sino también AnNahda en Túnez. Ideología y oportunidad. Los 84 años de existencia de la cofradía de los HH. MM., se vieron cara a cara con un cambio de régimen que nadie esperaba y que debían aprovechar.

2.1. Organización más estructurada

Tras la caída de Mubarak, los dos actores más fuertes y mejor organizados del panorama político egipcio eran el Ejército y los HH. MM. Y los dos mantuvieron en un primer momento una actitud alejada de los focos de las protestas aguardando su oportunidad para conseguir sus objetivos.

La victoria de los HH. MM. en las urnas se explica sobre todo por su mejor organización e implantación (González, 2014, p. 81). Su experiencia y estructura les dieron una ventaja frente al resto de la oposición que debían aprovechar. Quien ganase esas primeras elecciones, ganaría la oportunidad de redactar la Constitución. Y para ello no debía transformarse en un partido político, sino dotarse de uno que se hiciera parte de su órbita e ideología. Surge entonces el 30 de abril de 2011 el PLJ, Partido de la Libertad y la Justicia, como brazo político de la hermandad (Castaño, 2013, p. 126).

Los HH. MM. se hacían receptores del espíritu de la revolución del 25 de enero de 2011 e intentaban tomar cierto protagonismo que no tuvieron entonces en una estrategia muy medida, aunque siendo muy prudentes a la hora de mostrarse como oposición al Consejo Superior de las Fuerzas Armadas. Trataban de evitar el desgaste y al ser los que estaban mejor organizados y tenían una mayor fortaleza estructural, poseían una ventaja comparativa con la oposición laica, quienes, por mucho que el Gobierno tratase de darles tiempo para organizarse, nunca podrían ponerse a la altura de la hermandad. Ya tenía demasiada ventaja.

2.2. Oposición desunida

La oposición popular demandaba libertad y un trabajo digno, ambas reivindicaciones no satisfechas aún. Era quizás el grupo más débil de las tres opciones (islamistas, Ejército y liberales), en parte porque estaban muy divididos y porque representaban una opción política que se podía identificar con una influencia occidental, debido a que sus demandas estaban promovidas por jóvenes urbanos que utilizaban las redes sociales, sobre todo para difundir sus demandas. Acusaron a la hermandad de secuestrar la revolución y pactar con el Ejército (Pargeter, 2010, p. 219).

También es importante señalar que incluyeron figuras políticas que habían desarrollado su carrera profesional en Occidente, como Mohammed al Baradei, diplomático, jurista y político egipcio. Entre 1997 y 2009 fue el director general de la Agencia Internacional de Energía Atómica.

Quien ganase esas primeras elecciones, ganaría la oportunidad de redactar la Constitución

Ningún grupo organizado salido del liberalismo laico se enfrentaba ni denunciaba al régimen, incluso tras la caída del dictador, lo que les dio más protagonismo a los otros dos actores, quienes estaban más preparados que ellos en la escena política. De hecho, el poder político en Egipto contemplaba a la sociedad civil como un ente aletargado o extinto (Hellyer, 2016, p. 131). La unión en la Plaza Tahrir, centro de todas las protestas, se rompía y cada parte se iba centrando en sus intereses particulares.

Las dos opciones más moderadas, Sabahhi y Abulfutuh, estuvieron negociando antes de las elecciones concurrir a las mismas juntas, pero las conversaciones no fructificaron. Entre los dos obtuvieron el 38,94% de los votos, lo que hubiera acercado la segunda vuelta a lo que había sido la revolución. Islamistas contra liberales laicos e islamistas moderados. Los promotores de la revolución se disolvieron en muchos grupos ideológicamente diferentes (Hellyer, 2016, p. 135) y no supieron llegar a acuerdos que les hubieran catapultado como primera fuerza en las elecciones. Con el tiempo, se quedarían marginados a un recuerdo revolucionario y a una serie de promesas renovadoras incumplidas por parte del Gobierno islamista, que dejó la revolución en revuelta y giró levemente hacia el islamismo de los HH. MM.

También es cierto que hubo una falta de información de los electores pocos días antes de la votación. No se votó en clave de programa electoral para saber quién tomaría las mejores medidas en beneficio del país. Se votó en clave de candidatos, atendiendo al bagaje político que poseían en favor o en contra del régimen. Las elecciones no dependerían de las ideologías, sino de las personas y de la situación política.

Las elecciones no dependerían de las ideologías, sino de las personas y de la situación política

2.3. El Ejército se aleja del foco de la revolución

El gasto militar de Egipto en el año 2019 según el think tank sueco SIPRI fue de cuatro billones de dólares (Kuimova, 2020). El Ejército egipcio posee tierras, propiedades, participaciones empresariales y concesiones en sectores estratégicos de la economía, que le hacen mantener un papel social y económico activo, ofreciendo empleo a muchos egipcios. Es difícil cuantificar ese poder económico, debido al oscurantismo de su presupuesto y a la falta de control del mismo por parte de la administración civil.

Omar Suleiman, vicepresidente y jefe de la Inteligencia egipcia, anunció la renuncia de Mubarak y el traspaso del poder al Consejo Superior de las Fuerzas Armadas. Dicho organismo obligó a dimitir a Mubarak aludiendo que las demandas del pueblo debían ser respetadas y ellos estarían con la gente. Al frente se encontraba Hussein Tantaui, Ministro de Defensa de Mubarak, él se encargó de ser la cabeza visible del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas y representante del Ejército egipcio hasta el nombramiento de Mursi como presidente del Gobierno en 2012.

El Ejército ha mantenido su estatus hegemónico con los sucesivos gobiernos autoritarios (Abul-Magd, 2016, p. 69). La fuerza más poderosa de Egipto tenía dos intereses fundamentales durante la revolución que derrocó a Mubarak: la primera es que pretendía evitar ser el objetivo de las protestas, lo que le llevaría a perder su legitimidad pública. Y la segunda, no perder los privilegios económicos y presupuestarios que mantenían desde la época de Nasser.

Aunque esta cuota de poder económico se viera reducida durante el mandato de los dos últimos presidentes, Sadat y Mubarak. Los militares jugaron un papel primordial, de salvadores, protegiendo al pueblo frente a la policía y dejando caer a Mubarak. Pero no expusieron su posición para no terminar perjudicados con sus privilegios económicos. Esperaron a que terminaran las

elecciones y se comprometieron a dejar el poder una vez elegido el nuevo presidente. Esperando no perder su poder en la sombra. ¿Pactaron con los Hermanos Musulmanes? Los “oficiales adaptables”, como los denomina Abul-Magd (2016, p. 54), consiguieron mantenerse como columna vertebral del país, impusieron sus condiciones y alargaron un proceso electoral complejo, que se abocaba a un final conocido.

2.4. A nivel exterior, nadie frenó el cambio

Es importante aclarar cuál fue el papel de instituciones internacionales y potencias regionales e internacionales en cuanto a los cambios políticos acaecidos tras la Primavera Árabe. El papel de occidente ante los cambios políticos en el norte de África y Oriente Medio, no fue el más adecuado. Apostaron por la sociedad civil, pero cuando estos pueblos eligieron el islamismo político, se volvieron con prudencia y miedo ante el resultado de las elecciones. El retraso en las ayudas económicas a Egipto podría interpretarse como un mensaje claro a los futuros votantes. Votar contra el islamismo traería prosperidad económica (El katiri, 2014, p. 16). No hubo apoyo didáctico a los revolucionarios, para afrontar las elecciones con garantías. A occidente solo le importaba el Canal de Suez y la paz con Israel.

La UE ha sido un donante generoso pero un actor débil, sustituido en dinero por Qatar y Arabia Saudí. La postura de la UE respecto a los procesos de cambio político durante y tras la Primavera Árabe se limitó a ser testigo de los hechos. Ha sido a menudo incoherente, contradictorio y ambiguo, adquiriendo un rol de banquero (Khader, 2015, p. 69). Cabe preguntarse si esta es la actitud que va a adoptar en el futuro o convendrá en tener una política mediterránea más audaz, más allá de los buenos deseos de los comunicados oficiales. Ni siquiera el dinero que acostumbra a presupuestar en todas sus políticas sirve de nada si no hay una implicación y supervisión plena. Todo ello lleva a la pérdida de credibilidad de la UE, presumiblemente a favor de los países árabes del Golfo, de Rusia y China que llenan los vacíos de influencia en esta región, sin pedir democracia.

En cuanto a EE. UU., su falta de análisis en la región variaba desde los intereses en Oriente Medio, no en la democracia, de la Administración Bush a un Obama cauteloso que apoyaría a quien estuviera al frente del país. EE. UU. fue fundamental en la transformación de Oriente Medio.

Durante la Administración Clinton, se promovió el cambio en la región que favoreciera una política menos bélica. Apoyó y financió ONG locales y presionó a las dictaduras para que iniciaran reformas. Bush hijo y los “neocon” emprendieron un mandato belicista que interrumpió la cooperación. El Greater Middle East partió del error de imponerlo desde arriba. Para finalizar, Obama retomó la estrategia de Bill Clinton. Con su discurso en la Universidad Americana de El Cairo, abrió su política exterior al cambio, a través de una ofensiva diplomática y múltiples contactos secretos con diferentes actores políticos para conocer su predisposición a la reforma y qué papel tendrían en la era post-Mubarak. La política de EE. UU. ha sido más reactiva que proactiva. Solo han apoyado la democracia cuando las dictaduras se han agotado y vuelto disfuncionales para garantizar sus intereses (Abu-Tarbush, 2015, p. 49).

Occidente suele adecuarse a los acontecimientos en Oriente Medio. Trata de moverse mediante negociaciones, bajo cuerda, pero el resultado final no depende de lo que quieran, con lo cual su capacidad de influencia es cada vez más limitada, debido a la irrupción de otras potencias en la zona, como Rusia y China. Volvemos a la Guerra Fría, pero esta vez entre Arabia Saudí

La postura de la UE respecto a los procesos de cambio político durante y tras la Primavera Árabe se limitó a ser testigo de los hechos

e Irán, aunque compartan un rechazo común a la revolución democrática porque los dos son totalitarios.

Oriente Medio vive una época que ha pasado de la autoafirmación nacional a una reafirmación religiosa y antioccidental (Lewis, 2000, p. 37). El rey Abdullah de Arabia Saudí, al principio de la revolución, le mostró su apoyo a Mubarak y al Gobierno de Egipto. De hecho, Ben Alí, el gobernante tunecino, ya estaba exiliado en Jedah. Ofreció a Mubarak la financiación que le daba EE. UU., buscando una alianza internacional contrarrevolucionaria que pudiera contener las protestas con una mínima reforma. El Gobierno saudí no reconoció al gobierno de transición post-Mubarak, una vez que este abandonó Egipto, aunque le seguía proporcionando ayuda económica. Una era post-Mubarak, nacionalista o islamista, podía llevar a Egipto de nuevo al enfrentamiento con los saudíes como en la Guerra del Yemen (Hassan, 2016, p. 158). Qatar sí apoyó la transición. En la reunión económica de líderes árabes en Riyadh en enero de 2012, Arabia Saudí se comprometió a prestar cuatro billones de dólares a Egipto, con vistas a incrementar dicha cantidad en un 50% el año siguiente.

En Irán, el Ejército seguía teniendo el monopolio de la fuerza para reprimir las manifestaciones duramente y así consiguió descabezar las protestas y debilitar poco a poco la revolución. Por ello Irán no apoyó los levantamientos, incluso aunque fueran suníes y así debilitara a su enemigo saudí. Una postura que se asemeja mucho a la tomada por la familia Al Faisal al otro lado del Golfo.

La política en Arabia Saudí siempre ha sido bastante opaca para los observadores externos. La Primavera Árabe hizo que cambiara la percepción de la misma en Oriente Medio, sobre todo a nivel interno en Arabia Saudí. La gran aceptación de las redes sociales, fue una vía fundamental para que la población saudí conociera de primera mano la revolución. Los cambios en Egipto se vivieron con menos sorpresa que los de Túnez, pero sin embargo con un impacto más preocupante, debido a la proximidad entre ambos países.

Qatar ha buscado hacerse importante y tener influencia en seguridad por medio de alianzas, ya sea con EE. UU., siendo el principal inversor en Europa y uno de los principales suministradores de hidrocarburos del mundo y ejerciendo de interlocutor y mediador con Hamás, los Talibán... Buscó un aliado en el Egipto post-Mubarak, realizando inversiones y proyectando planes económicos quinquenales, pero no basados en alianzas religiosas o en cooperación económica entre árabes, sino buscando, como he dicho, su seguridad y su sitio en la escena internacional.

Es importante destacar el papel jugado por la televisión qatarí, Al Jazeera. Cuando el Gobierno egipcio cortó internet, fue este medio quien informó —tanto a occidentales como a árabes— acercándose a los HH. MM. (Reaboi, 2021, p. 5), buscando promover reformas políticas. Hoy, dicha postura ha repercutido en la pérdida de seguidores de la cadena. Aunque de cara a Occidente, su perfil sea prorreformas políticas, en Oriente Medio mantiene un perfil más bajo, pactando los contenidos con las monarquías del Golfo.

Por último, cabe mencionar la postura de Israel frente a la Primavera Árabe. Tras los enfrentamientos y diversas guerras entre árabes e israelíes con el trasfondo del conflicto con Palestina, y aunque la paz parcial y la distensión del conflicto actualmente mantenga una relativa calma, existe una gran incertidumbre en la región, pero sobre todo en Israel, acerca de las consecuencias de la revolución y contrarrevolución árabe. Lo que verdaderamente le importa a Israel —y por ende a EE. UU.— es el mantenimiento de los Acuerdos de Camp David (Hassan, 2016, p. 157) y el aislamiento de Hamás en Gaza. Mientras que Hizbolá siga centrada en Siria y se

Oriente Medio vive una época que ha pasado de la autoafirmación nacional a una reafirmación religiosa y antioccidental

mantenga la calma en el sur del Líbano, Israel estará expectante ante los cambios árabes, aunque desconfía del ascenso del islamismo tras la revolución.

En Oriente Medio cada Estado siguió sus propios intereses, ya fueran económicos o geopolíticos.

3. Factores internos y externos que influyeron en la caída del poder de los Hermanos Musulmanes

En este punto nos encontramos con el primer problema grave del cambio de régimen egipcio. Los modelos políticos mueren antes que los nuevos puedan sustituirlos. Las elecciones por sí mismas no equivalen a la democracia y esta no florece de la noche a la mañana. El problema es cómo establecer valores democráticos y nuevas instituciones en nuevos contextos internacionales (Pye y Verba, 1972, p. 54). Es una cultura que debe introducirse desde la base y su consolidación requiere tiempo. En Egipto todas las opciones políticas corrieron para ocupar su lugar en el reparto del poder, sin pararse a pensar que el consenso entre las diferentes opciones del espectro ideológico de un Estado es lo que consolida la democracia. Muchos egipcios votaron a Mursi porque querían ver el final del antiguo régimen, más que porque estuvieran de acuerdo con sus postulados (Pargeter, 2016, p. 45).

Pero, ¿por qué la gestión de la democracia fue tan caótica?, ¿cuáles fueron los errores que cometieron los HH. MM. desde que ganaron las Elecciones Presidenciales de 2012? E incluso antes. Y lo que es más importante, ¿por qué el Gobierno de Mursi solo duró un año hasta que fue interrumpido por el golpe de Estado de al Sisi? ¿Cuáles fueron los motivos para que el Ejército interviniera en el caos en que se convirtió Egipto?

Ninguna organización en Egipto estaba preparada para la democracia en 2011 (ni siquiera los HH. MM.) que, aunque bien organizados, carecían de experiencia de gestión de la administración del Estado y el Ejército no iba a dejar sus privilegios tan fácilmente. Podemos clasificar las razones de la caída del Gobierno de Mursi en cuatro tipos.

3.1. Incapacidad para llegar a acuerdos

A pesar del discurso de Mursi en la Plaza Tahrir unas horas después de haberse proclamado presidente de Egipto, en el que ofrecía diálogo a todas las partes y formaciones políticas, nada de ello ocurrió en realidad en el día a día político egipcio. No había consenso entre los partidos políticos, en la oposición, con el ejército y entre los propios islamistas. Mursi consiguió terminar el año con sus objetivos parcialmente conseguidos, realizando su primer discurso televisado a la nación, celebrado tras su victoria en el referéndum constitucional, donde convocó a los diferentes poderes políticos a participar en el diálogo nacional que pusiera fin a las diferencias en la sociedad y en la política, entre islamistas y laicos. Aunque en realidad no les harían ninguna concesión (González, 2014, p. 118).

Antes de las elecciones presidenciales, recordemos que la pugna entre la línea dura de la cofradía, liderada por al Shater y los moderados, con Abulfutuh como cabeza visible y apoyado por los más jóvenes, acabó con la defenestración de este último, quién se vio obligado a abandonar los HH. MM. y presentarse a las Elecciones Presidenciales de 2012 como otra opción islamista. Ni siquiera en la oposición fueron capaces de ponerse de acuerdo para hacer frente a

¿Por qué el Gobierno de Mursi solo duró un año hasta que fue interrumpido por el golpe de Estado de al Sisi?

las opciones más fuertes para obtener el poder, los Hermanos Musulmanes y el Ejército. Si los liberales de Sabahhi se hubieran aliado con los islamistas moderados de Abulfutuh, incluso con el apoyo o la abstención de Moussa, no solo habrían pasado a la segunda vuelta como primera fuerza política, sino que habrían ganado las elecciones y su relación con el Ejército y con la calle habría sido menos tensa.

Esa falta de consenso llevó a Mursi y al PLJ a gobernar de una forma un tanto autoritaria, sin contar con los demás partidos políticos. ¿O quizás su forma de gobierno autoritaria fue lo que llevó a la falta de consenso? La ausencia de acuerdos comenzó en el propio partido, una vez llegado al poder, tuvo muchos problemas para elegir un primer ministro que contentara a las familias de la hermandad y que su figura fuera un gesto político hacia la oposición y el Ejército (González, 2014, p. 102). Hissam Qandil, un alto funcionario público egipcio y con pocas posibilidades de ascenso político, fue finalmente el elegido. Algo que tampoco fue un acierto por su nula capacidad de gestión, como veremos en el siguiente punto.

Las discrepancias, tanto internas como externas, se trasladaron a la redacción de la Constitución egipcia que debía aprobarse en 2012 tras las elecciones presidenciales. La mayoría islamista del parlamento fue la encargada de redactar el documento, no tanto por su carácter islamista, que no era muy distinta de la constitución anterior, sino por el empeño de Mursi de instaurar un monopolio islamista, lo que hizo crecer las protestas en las calles y hacer desconfiar al Ejército.

Mursi tampoco tuvo en su relación con los jueces una afinidad fluida y acertada, un cuerpo con una especial identidad y poderosos intereses en mantener su estructura institucional (Goldberg, 2016, p. 34). La mayoría de los nombramientos de la judicatura venían del antiguo régimen y ante el fracaso del PLJ que pretendió prejubilarnos a todos, Mursi intentó presionarlos llenando las calles de manifestantes islamistas, ante la decisión sobre la elección de la Asamblea Constituyente. Una medida populista que no tuvo los efectos que esperaba porque el caos y la violencia se apoderaron de Egipto, mostrando una vez más la falta de diálogo y consenso del Gobierno de Mursi.

El primer error de precipitación política de Mursi fue la declaración presidencial que blindaba sus decisiones

3.2. Incapacidad para administrar el Estado

El problema para la presidencia de Mursi era que estaba a cargo de un Estado al que no podía controlar (Brown, 2016, p. 25). A este punto podríamos llamarlo, errores de gestión, falta de experiencia y precipitación en la toma de decisiones políticas. Los ministros del PLJ ejercían en carteras donde los Hermanos Musulmanes tenían experiencia y habían dedicado su labor durante los últimos 84 años, como eran educación, sanidad y tutela social. Pero en el año de gobierno del islamista Mursi se demostró que, a pesar de la larga experiencia de la hermandad a la hora de gestionar la asistencia social fuera del Estado, la administración pública es otra cosa distinta y depende más del consenso entre grupos políticos.

El primer error de precipitación política de Mursi fue la declaración presidencial que blindaba sus decisiones. Fue vista como una vuelta a los regímenes dictatoriales anteriores y creó una desconfianza enorme dentro del Ejército. Lo que realmente buscaba Mursi era protegerse de las acciones que pudieran tomar los jueces y los militares sobre su actuación política, pero esa precipitación fue lo que le llevó al error y, por lo tanto, a crear un problema de confianza en la oposición. Unos días más tarde Mursi rectificaba anulando dicha declaración, pero la desconfianza ya se había establecido.

La seguridad también fue un problema muy grave que Mursi fue incapaz de controlar. A pesar de haber propuesto reformas en sus primeros cien días de gobierno, la policía seguía controlada por el Ministerio del Interior (Goldberg, 2016, p. 37). Las manifestaciones en las calles se repetían casi a diario, convocadas por la oposición o por el Gobierno, que esperaba mostrar algo de apoyo hacia su gestión. Aunque la realidad era que en la calle la gente seguía muriendo bajo la represión de unas fuerzas de seguridad que Mursi no controlaba totalmente.

¿Obedecían los grupos policiales órdenes del Ejército? ¿Pretendían crear el caos para hacer caer al Gobierno de Mursi? A este caos en las ciudades hay que añadir la difícil situación de seguridad en la península del Sinaí. Los Acuerdos de Camp David con Israel impiden el despliegue de fuerzas militares egipcias en la zona, por ello resulta complejo controlar una vasta área de desierto habitada por beduinos que no creen en los Estados y bajo el control de grupos que se benefician del tráfico ilícito de todo tipo.

En este contexto Al Qaeda y el ISIS aprovecharon el caos de seguridad para establecerse en la zona y desde allí golpear con atentados no solo las riberas del Nilo, sino también las zonas turísticas del sur del Sinaí, Sharm el Sheijk, llenas de turistas rusos, israelíes y egipcios. Más tarde, otros grupos como Ansar Bayt al-Maqdis, Seguidores de la Casa de Jerusalén, constituido en parte por extremistas excarcelados se presentaban como un grupo que busca el establecimiento de la religión de Alá mediante la yihad y criticaba la represión oficial contra los Hermanos Musulmanes y sus seguidores (Reinares, 2014).

En relación con un tema tan sensible como es el terrorismo internacional, Mursi tomó una decisión muy controvertida y sin ningún sentido, como fue el nombramiento en junio de 2013 de Adel al Jayat, antiguo miembro del grupo terrorista Gamaa al Islamiyya, como gobernador de la provincia de Luxor. Recordemos que el grupo terrorista, tristemente activo en las décadas de los 80 y 90, tuvo su acción más sangrienta precisamente en Luxor, en el Templo de Hatshepsut, donde sus militantes mataron con machetes y armas automáticas Kalasnikov a 62 personas, la mayoría turistas extranjeros. Este grupo terrorista renunció a la violencia en 2009 y tras la Primavera Árabe formaron el Partido de la Construcción y el Desarrollo. Esta fuerza política era uno de los más fieles aliados de los Hermanos Musulmanes y contaba con varios diputados en el parlamento disuelto. Con el nombramiento de otros 16 gobernadores, la mayoría islamistas, provocó una ola de protestas en todo el país, acusando a Mursi de pretender controlar el Estado a través de nombramientos de este tipo.

La política exterior nunca fue una prioridad en la agenda islamista, quienes mantenían un discurso centrado en problemas internos. No así los analistas internacionales, quienes sí se preocuparon de analizar los movimientos de los HH. MM. en el exterior (El Katiri, 2014, p. 26). La acción exterior se libró de la precipitación en la gestión de Mursi. La necesidad de recaudar dinero rápidamente para financiar la democracia egipcia y la grave situación económica que llevó a las protestas de la Primavera Árabe, hizo que el presidente iniciara un ciclo de viajes recaudatorios que no dejaron indiferente a la comunidad internacional.

El acercamiento a Irán en la Cumbre de Países no Alineados, levantó los recelos de EE. UU. y sobre todo de Arabia Saudí, ambos donantes de Egipto. Tampoco la visita a China unos días antes, agradó mucho a los estadounidenses y al propio Ejército egipcio, principal benefactor de la ayuda militar de los EE. UU. La extraña relación con Israel, a quién no renovó un contrato de suministro de gas natural que expiraba en 2011 y el apoyo histórico de los Hermanos Musulmanes a la causa palestina, aunque en los planes a corto plazo de los islamistas egipcios no

La política exterior nunca fue una prioridad en la agenda islamista, quienes mantenían un discurso centrado en problemas internos

apareciera la revisión de los Acuerdos de Camp David. Y por último la llamada a la yihad contra Bassar al Assad en Siria, quizás porque al principio la principal fuerza opositora al régimen sirio fueran la propia hermandad allí.

La política exterior egipcia fue un caos que en ocasiones tuvo consecuencias en su política de seguridad, como en el Sinaí. Mursi pretendió ser un líder internacional sin hipotecas ni dependencias, que podía hablar con todos pensando que no ofendería a nadie. Realmente este rol en la actualidad solo lo puede hacer Rusia, por ello ha aumentado su presencia en Oriente Medio, siendo imposible que un país en bancarrota y con problemas de cohesión y estabilidad interna pudiera tener un papel tan relevante. Tampoco las donaciones que consiguió fueron lo suficientemente importantes como hacer cambios significativos en la economía egipcia.

3.3. Enfrentamiento con el Ejército y los jueces

La causa principal del desencuentro con los militares y de la caída del Gobierno de Mursi fueron las continuas desavenencias entre los Hermanos Musulmanes y el Ejército, heredero de una larga tradición a lo largo de la historia de Egipto que se había dado bajo el gobierno de los presidentes de la historia moderna del país. Este enfrentamiento no escondía otra cosa que la lucha por el poder, y como el poder se ejerce, no se tiene, los islamistas trataron de invadir y acortar los ámbitos donde el Ejército mantenía sus privilegios, lo que llevó a una respuesta de estos en forma de golpe de Estado de al Sisi. De hecho, desde el golpe, el Ejército se centró en consolidar el poder, militarizando el sistema político egipcio (Mago, 2021).

La primera situación complicada para la relación de estas dos fuerzas fue la crisis de seguridad con respecto a diversos atentados en la península del Sinaí. Esto dio pie a Mursi para relevar a la cúpula de inteligencia, tratando de relevar a los generales Tantawi y Anan, con gran presencia y peso en el Estado y colocar a personas que no pusieran tantas complicaciones ante sus decisiones. Al revocar la declaración constitucional por la que el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas limitaba el poder del presidente del gobierno, Mursi inició una guerra con los militares que acabó perdiendo.

El relevo continuó con el ministro de Defensa, nombrando al general al Sisi, hombre piadoso y que no fue más que una “quinta columna” del Ejército dentro del gobierno islamista, como hemos visto. El caos en las calles y los atentados hizo pensar a Mursi que la inacción del Ejército y las fuerzas de seguridad, no pretendían más que crear un clima de desconfianza hacia el gobierno islamista, haciendo ver una incapacidad de gestión de la seguridad.

La rivalidad entre los HH. MM. y el Ejército se trasladó al ámbito de la Administración Pública y los tribunales. A principios de julio de 2012, el Tribunal Administrativo eleva al Tribunal Constitucional una petición para que la Cámara Alta, surgida de las elecciones legislativas de 2012, se disuelva por irregularidades en su composición. Ello no escondía sino otro pulso entre islamistas y militares por controlar el Estado, ya que el Ejército creía que, si cedía terreno ante el gobierno, aunque hubiera salido de las urnas, perdería tarde o temprano sus privilegios y su independencia para hacer lo que quisiera con total impunidad. Siempre ha sido una constante en la historia judicial egipcia que los diferentes gobiernos autoritarios no fomentaron el Estado de derecho, pero operaron en un entorno legalista y utilizaron a su antojo el poder judicial (Brown, 2012).

Esta combinación de los tres factores unidos a la grave crisis económica, llevaron al ministro de Defensa del Gobierno de Mursi a dar un golpe de Estado, en nombre del orden y la convivencia

La primera situación complicada para la relación de estas dos fuerzas fue la crisis de seguridad con respecto a diversos atentados en la península del Sinaí

aludiendo también razones de índole islamista que realmente no se dieron. Era una lucha por el poder, en el que unos trataban de “ijwanizar” un Estado que ya estaba ocupado por los tenientes del Ejército. Y ahí estuvo la causa principal de la caída del gobierno islamista en Egipto tras poco más de un año en el poder.

3.4. La contrarrevolución no tuvo oposición internacional

En este punto, las reacciones al golpe de Estado de al Sisi fueron muy similares a la caída del poder de Mubarak. Desde la máxima representación conjunta de la política exterior de la UE, Catherine Ashton y el resto de miembros, venían observando las manifestaciones y disturbios en El Cairo desde el 26 de junio de 2013, con mucha preocupación. Insistieron en una solución pacífica y dialogada para resolver el conflicto político existente para volver a ofrecer la ayuda de la UE y llevar a buen término el proceso de transición política, apelando al diálogo y la reconciliación entre las partes haciendo un llamamiento a la responsabilidad de los que se decían legitimados a intervenir.

Aunque la UE afease la conducta antidemocrática del Ejército, en cierta forma, pidiendo elecciones inmediatas y ofreciendo su supervisión, estaba legitimando el golpe de al Sisi en lo que podría interpretarse como una vuelta a la seguridad y la estabilidad por encima de cualquier democracia en Oriente Medio.

En julio, Ashton viajó a Egipto y se reunió con miembros del Gobierno de transición, así como con representantes del antiguo Gobierno y miembros de las organizaciones civiles que habían iniciado las protestas en las calles, como Tamarod. Una vez más la UE, a través de Ashton, incide en la necesidad de un diálogo inclusivo que lleve al país a una reconciliación entre las partes y se inicie un nuevo proceso constituyente y elecciones libres (UE, 2013).

La respuesta del Ejército egipcio se produjo unos días más tarde, a finales de julio de 2013, lanzando un ultimátum a los HH. MM. para que abandonasen las protestas. Un día más tarde el depuesto presidente Mursi era detenido. Al Sisi reprochaba a la UE y a los EE. UU. su falta de colaboración y apoyo acusándoles de no atender a la voluntad del pueblo egipcio. Una declaración en la que se intuía cómo sería el futuro político de Egipto, con un nuevo faraón apoyado por el Ejército y su pertinente legitimación por parte de unas urnas adulteradas.

Otro ejemplo, el 14 de agosto de 2013 se produjo el desalojo de los partidarios de los HH. MM. de las citadas plazas de Rabea al Adawiya y an Nahda (UE, 2013). En el que cientos de muertos y miles de heridos, no fueron suficientes para que la UE diera una respuesta contundente ante la violencia en Egipto. El “buenismo” no salva vidas.

La postura de la UE fue tan constante como ineficaz. La pretensión de ofrecer apoyo tanto al Estado como a la sociedad civil se ha topado de forma cruel con el realismo de la política de al Sisi, determinado a ser presidente y verdugo de su máximo rival político. Las sanciones ahogan a una población que no debe pagar los desmanes de sus autoridades, por lo tanto, es una vía que nunca se tomó. La UE apoya la democracia verbalmente, pero ha acabado aceptando la realidad política. Su falta de influencia y consenso interno le impide tomar medidas coercitivas.

El caso de EE. UU. es similar al de la UE, aunque ese aparente desinterés por la democracia esconde una conveniencia geopolítica en la región. Y qué mejor que un gobierno de los militares para mantener el *statu quo* prerrevolucionario.

*El “buenismo” no
salva vidas*

Durante las protestas previas al golpe, la postura americana fue muy tibia, de no intromisión en el futuro político de Egipto. Algo que se entiende como un aval del golpe militar de al Sisi y un difícil equilibrio que deja en mal lugar a la Administración Obama, más militante a la hora de declarar su apoyo al resultado de las urnas en Egipto, fuera quien fuese el candidato más votado. Tanto la tibieza de Trump como las contradicciones de Obama, adoptadas por Estados Unidos tras el golpe de Estado al presidente Mursi, mostraban la retirada de la influencia estadounidense de Oriente Medio hacia el escenario Asia-Pacífico.

La respuesta estadounidense intentó convencer a los militares egipcios para que evitaran usar la violencia contra la oposición islamista y a no cortar la comunicación con los Hermanos Musulmanes, sin poner mucho énfasis en pedir la restitución del Gobierno legítimo de Mursi. EE. UU. nunca se refirió a ello como golpe de Estado. Cuando en octubre de 2013, Obama recortó la ayuda militar a Egipto, no fue por el golpe en sí, sino por la represión posterior ante las protestas internas.

La ayuda militar estadounidense, que había estado suspendida desde octubre de 2013, unos meses después del golpe de Estado de al Sisi, se reanudó en abril de 2015. EE. UU. suavizó sus demandas democráticas ante la amenaza yihadista y la inestabilidad en la región.

EE. UU. y Arabia Saudí consideraban a Egipto como un país muy importante en la lucha contra el ISIS en la península del Sinaí, aunque la presencia del Ejército egipcio en dicha zona estaba limitada por los Acuerdos de Camp David. Por ello, EE. UU. nunca dejó de apoyar al presidente al Sisi, aunque bloqueara la ayuda. Primero Obama y luego Trump establecieron objetivos para implementar la democracia en Egipto como condiciones para continuar con el apoyo económico, sin embargo, el impulso de las elecciones democráticas por parte de al Sisi se produjo a pesar de graves restricciones a la libertad de expresión y asociación y libertad de prensa.

Por lo tanto, podemos concluir que, a pesar de la aparente actitud de EE. UU. de presionar a al Sisi, fue una farsa que escondía la predilección de la Administración americana por volver al *statu quo* previo a las revoluciones árabes de 2011. La ayuda estadounidense se condicionó a unos pasos democráticos poco claros e insustanciales.

El Reino Saudita, cuando estalló la Primavera Árabe, tuvo una respuesta política y diplomática que se produjo de forma coordinada con los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, pero también se produjo una intervención militar en Bahrén para apoyar a la familia real suní en un país de mayoría chií apoyada por Irán.

Como he citado anteriormente, la política exterior de Mursi creaba desconfianza en Arabia Saudí y EAU sobre todo por dos cuestiones. La primera fue la ruptura de relaciones diplomáticas con la Siria de al Assad en junio de 2013, cuando los saudíes apoyaban de forma no muy clara a la oposición al régimen sirio. Mursi llamó a la yihad contra Siria y sus gobernantes, algo que fue interpretado por el Ejército egipcio como una amenaza no solo para la seguridad interna, sino también para sus intereses económicos. La segunda de ellas fue el acercamiento diplomático con Irán que no gustó mucho en Riad.

Con la llegada al poder de al Sisi tras la caída de Mursi, cambió la política exterior egipcia volviendo a centrarse en los intereses de Arabia Saudí, EAU y Kuwait, quienes proporcionaban apoyo político y financiero al nuevo presidente egipcio, desplazando a Turquía y Qatar que habían apoyado a los Hermanos Musulmanes. Arabia Saudí y el Egipto del nuevo presidente al Sisi se necesitaban mutuamente. Egipto recibiría dinero a cambio de frenar la expansión de los islamistas en Oriente Medio.

EE. UU. suavizó sus demandas democráticas ante la amenaza yihadista y la inestabilidad en la región

A partir de entonces, al Sisi empezó a tomar decisiones en política exterior como una deuda ante el apoyo financiero de los saudíes. Un ejemplo se produjo cuando al Sisi no apoyó la yihad contra Siria e impuso fuertes restricciones a los refugiados sirios para entrar en el país. Egipto se alinea entonces bajo la dirección de Arabia Saudí en su determinación por frenar la influencia chií en Yemen y Siria, dejando en un segundo plano su lucha contra los Hermanos Musulmanes.

En estos momentos, egipcios e iraníes compiten por tener influencia en Gaza. Egipto busca calma en la región y que los terroristas de Gaza no colaboren con los terroristas del Sinaí, además de evitar que los islamistas tengan relaciones con Hamás. Irán busca influenciar en Gaza a través de la JIP (yihad islámica palestina). Los ayatolás tienen más influencia sobre Hizbolá que sobre Hamás, por ello los iraníes necesitaban otro aliado en Palestina al que surtir de armas y apoyo financiero, buscando desestabilizar la región como hace en Líbano o Yemen.

Qatar tuvo una posición revisionista frente a la Primavera Árabe en contra de las monarquías del Golfo que pretendían defender el *statu quo*. En su rivalidad con los saudíes por el liderazgo regional, fue el actor más activo en las revoluciones árabes de 2011, apoyando a Libia, Túnez y Egipto, no solo diplomáticamente, sino también económicamente. Buscaba una distinción entre la comunidad internacional, así como diferenciarse de Arabia Saudí y evitar ser absorbido por el Reino Saudí, por ello apoyó a los HH. MM.

Fue el máximo defensor del Gobierno de Mursi frente al golpe de Estado de al Sisi, lo que se tradujo en una persecución de la cadena de TV Al Jazeera en Egipto. Qatar salió claramente perjudicado del escenario egipcio al perder un aliado en el Gobierno como eran los Hermanos Musulmanes, frente a al Sisi, más próximo a Riad. Su apoyo económico y diplomático a Mursi mostró un alto compromiso con la revolución que no se vio traducido en la influencia política que buscaba.

Podemos concluir que verdaderamente se produjo un enfrentamiento entre los Hermanos Musulmanes y el Ejército egipcio por controlar el Estado. Por lo tanto, su fidelidad a su ideario durante 84 años les dio la oportunidad de presentarse a las primeras elecciones democráticas de la historia de Egipto, con garantías de ser la organización más preparada para ascender al poder. Y así ocurrió.

Los verdaderos protagonistas del inicio de la revolución en Egipto fueron los jóvenes, en su mayoría laicos, liberales y con un conocimiento del entorno internacional que superaba con creces el de los islamistas y más de la mitad de la población egipcia, rural y religiosa. Querían progreso, no poder. Por lo tanto, la cuestión es dilucidar si estuvimos ante un cambio de régimen o ante un cambio social y evidentemente la revolución egipcia se fundamentó sobre todo en un cambio generacional.

No he mencionado ninguna agenda islamista porque los HH. MM. no pusieron el foco de su acción de gobierno sobre la religión. Nunca tomaron la iniciativa para contextualizar su ideología en el marco de ninguna política estatal, simplemente eligieron una retórica que le diera al islam la categoría de solución y poder utilizarlo como vía de movilización (Pargeter, 2016, p. 83).

4. Conclusiones

La primera conclusión que debemos tener en consideración es que las revoluciones no las terminan quienes las empiezan. Los jóvenes conectados a internet de El Cairo, los liberales y laicos urbanos procedente no representaban a la mayoría de la población egipcia. Alejados de la mayoría, sobre todo de la fe de la mayoría.

En estos momentos, egipcios e iraníes compiten por tener influencia en Gaza

Cabe destacar a los dos principales personajes de la revolución y contrarrevolución que aturdió a Egipto desde enero de 2011 a julio de 2013: Mubarak y Mursi. Ambos protagonistas, desaparecidos, pero sin duda tendrán su lugar en la historia del país del Nilo, aunque por diferentes circunstancias y contextos... Ambos murieron en El Cairo tras enfrentarse a los tribunales que los depusieron, víctimas de la revolución y la contrarrevolución que van conformando la evolución política de Egipto.

En 2013, los generales egipcios volvieron al poder por medio de una coalición informal con los jueces y la policía (Goldberg, 2016, p. 46), tras haber probado los HH. MM. que no estaban preparados para gobernar y comportarse como una fuerza política moderna. Aunque su caída no fue únicamente por sus errores (Pargeter, 2016, p. 111).

La situación a día de hoy en Egipto no difiere en las líneas fundamentales de lo que han sido las relaciones entre el Ejército egipcio y los HH. MM., pero sí se han ido introduciendo matices que pueden cambiar el devenir de los acontecimientos a medio y largo plazo. Hoy en día, de los tres personajes principales de la revolución y contrarrevolución egipcia, solo uno de ellos continúa vivo y ha salido reforzado. Mubarak y Mursi fallecieron tras el golpe de Estado de al Sisi, tras apenas un año de democracia en Egipto.

Los Hermanos Musulmanes son una organización con mucha experiencia y, tras el golpe de Estado de al Sisi, han flexibilizado su presencia y su actividad, como ya lo hicieron antes con Nasser, Sadat o Mubarak. El primer intento de al Sisi de descabezar a la hermandad fracasó debido a la falta de comprensión de los militares ante lo que se enfrentaban. Los miembros de la cofradía ya han estado antes en la clandestinidad, han creado una red y sistema de comunicaciones que no es el clásico orden jerárquico de cualquier organización. Su transversalidad está basada en los lazos de sangre entre hermanos en la cadena de mando por lo que es una ventaja sobre sus perseguidores. Esto, unido a las nuevas tecnologías y redes sociales, hace muy difícil poder apagar la comunicación de cualquier organización. Las bases de los Hermanos Musulmanes en Turquía y Europa, alejadas del alcance de los servicios secretos egipcios, hacen que la hermandad, aunque sea clandestina, siga funcionando.

Atrás quedaron las acusaciones de terrorismo que, aunque algún miembro de la cofradía pudiera elegir otro método que el preconizado por su fundador, serían una excepción. Ni siquiera la reciente muerte de Mursi, tras años en condiciones deplorables en la cárcel, sin visitas ni medicinas, haría levantarse a los hermanos. Han creado un mártir. Cumplía ya una pena de 20 años por "el asesinato de manifestantes en las manifestaciones de diciembre 2012 frente al palacio presidencial" y una cadena perpetua por espiar a Qatar. Acusaciones que siempre negó y que consideraba fabricadas por el actual régimen. Tanto Qatar como Turquía, los dos países próximos a la hermandad, declararon sus condolencias con la familia y su solidaridad con los Hermanos Musulmanes. Pero aparte de los comunicados, las redes sociales y alguna protesta aislada, los miembros de la hermandad siguen en modo "mihna". Espera, resignación, paciencia, ante la persecución. Hasta que vuelva a surgir otra oportunidad, porque la ideología sigue intacta.

Al Sisi ha tratado de volcar sus primeras medidas políticas en torno a la seguridad contra el terrorismo, encarnado por los Hermanos Musulmanes. Otra vez, objetivo de un nuevo gobierno egipcio. Las dificultades en el Sinaí, con ataques a las fuerzas de seguridad, han sido el escenario perfecto para volcar sobre la hermandad todas las culpas en cuanto a seguridad. Sin embargo, tanto los recortes democráticos como excusa para acabar con la cofradía de los Hermanos Musulmanes, así como la continuidad de las dificultades económicas, puede que no

Los Hermanos Musulmanes son una organización con mucha experiencia y, tras el golpe de Estado de al Sisi, han flexibilizado su presencia y su actividad, como ya lo hicieron antes con Nasser, Sadat o Mubarak

tarden en pasar factura. Egipto tiene otro problema en la frontera oeste: la guerra civil en Libia y las injerencias de terceros países (Turquía, China, Siria...). Turquía como rival regional de Egipto, respalda militarmente a las facciones de Libia occidental. Al Sisi había sido uno de los patrocinadores más destacados del comandante militar con base en el este, Khalifa Haftar, al verlo como la mejor opción para asegurar su frontera con Libia.

Al Sisi trató de paliar la difícil situación económica, que continúa a día de hoy, comenzando por ampliar el Canal de Suez en el tiempo record de un año y proyectar distintas fases más, ampliando instalaciones portuarias a lo largo del canal. Tras un primer momento de euforia, con el paso de los años, las inversiones están en entredicho y no hay seguridad de que vayan a ser totalmente rentables.

Ante este fracaso incipiente, al Sisi, al igual que sus predecesores, ha tratado de buscar apoyos internacionales. En este caso se ha dado una circunstancia nueva en la zona, la incursión en la escena política de Oriente Medio, como actor geopolítico, de Rusia. Egipto ha entrado en la órbita de inversiones rusas, proyectando en un primer momento una inversión en Port Said hasta 2020, de 4 600 millones de dólares, donde se instalarían empresas del sector automotriz, petroquímico, energético, industria médica y construcción. Además de las primeras ventas de material bélico que Rusia ya está proporcionando a Egipto.

Rusia actúa como contrapeso de los americanos en Oriente Medio, dando un impulso a la política imperial de Putin. Los rusos, no solo quieren una presencia en Oriente Medio que les asegure la tranquilidad en su frontera sur, sino que además cuentan con una población musulmana en su territorio en torno al 14%, por lo que les interesa la evolución del islamismo político tras la Primavera Árabe y cuál podría ser su influencia actual. Además, Rusia es actor principal en la geopolítica de la energía, por lo que su presencia en Oriente Medio, es un espaldarazo a su economía y a sus empresas del sector de la energía. Rusia aumentó su turismo hacia Egipto con Mursi y ahora con al Sisi incrementa su comercio agrícola y militar.

La influencia del factor ruso es impredecible en el conflicto entre los Hermanos Musulmanes y el Ejército egipcio. Ayudó directamente a al Asaad en Siria y se han detectado incursiones de la organización de mercenarios Wagner en Libia. Con la retirada de EE. UU. en Asia-Pacífico y una mera presencia en Irak, dejando el camino libre para unos rusos prochiíes, se vislumbra un plano de incertidumbre para las organizaciones islamistas suníes.

De lo que podemos estar seguros es que una vez más volvemos a la situación de partida y la hermandad musulmana se encuentra en la misma posición que tenía cuando gobernaba Nasser. Al Sisi los ha llevado al mismo punto, el Ejército y los HH. MM. continúan teniendo una relación inversamente proporcional entre ellos.

Para los egipcios, su pasado y su presente pertenecen a dos mundos diferentes. Hay lugares y momentos que marcan su paso de uno al otro, un limbo transicional. Egipto todavía se encuentra en ese limbo. La esperanza reside en que su futuro sea un mundo diferente a su pasado reciente (Osman, 2013, p. 271).

Referencias

Abul Magd, Z. (2016). The Military. En Emile Hokayem y Hebatalla Taha (eds.), *Egypt after the spring. Revolt and reaction*. London: International Institute for Strategic studies.

La influencia del factor ruso es impredecible en el conflicto entre los Hermanos Musulmanes y el Ejército egipcio

- Abu-Tarbush, J. (2015). Estados Unidos y la promoción de la democracia en Oriente medio y el norte de África. En Ignacio Álvarez Ossorio, *La Primavera Árabe revisitada. Reconfiguración del autoritarismo y recomposición del islamismo*. Navarra: Aranzadi.
- Brown, N. J. (2012). Egypt's judges in a revolutionary Age. *Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieendowment.org/2012/02/22/egypt-s-judges-in-revolutionary-age-pub-47254>.
- Brown, N. J. (2016). The transition: From Mubarak's fall to the 2014 presidential election. En Emile Hokayem y Hebatalla Taha (eds.), *Egypt after the spring. Revolt and reaction*. London: International Institute for Strategic studies.
- Castaño Riaño, S. (2013). *Los Hermanos Musulmanes*. Madrid: Ed. Síntesis.
- Collado Medina, J. (2008). Estructura económica y problemas de desarrollo en el Mediterráneo y el norte de África. En Vicente Garrido Rebolledo y José María López Bueno (coords.), *La UE y el Mediterráneo*. Madrid: Ed. FHIMADES.
- El-Katiri, M. (2014). Revival of political Islam. En *The aftermath of Arab Uprisings*. London: Strategic Studies Institute.
- Elorza, A. (2002). *Umma, el integrismo en el islam*. Madrid: Editorial Alianza.
- Goldberg, E. (2016). Courts and pólíce in revolution. En *Egypt after the spring. Revolt and reaction*, Emile Hokayem y Hebatalla Taha (eds.). London: International Institute for Strategic studies.
- González, R. (2014). *Ascenso y caída de los Hermanos Musulmanes*. Barcelona: UOC.
- Hassan, G. (2016). A revolution without a revolutionary foreign policy. En *Egypt after the spring. Revolt and reaction*, Emile Hokayem y Hebatalla Taha (eds.). London: International Institute for Strategic studies.
- Hellyer, H. A. (2016). Civil Society. En *Egypt after the spring. Revolt and reaction. Edited by Hokayem*, Emile Hokayem y Hebatalla Taha (eds.). London: International Institute for Strategic studies.
- Huntington, S. P. (1968). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Khader, B. (2015). La Unión Europea ante la Primavera Árabe. En Ignacio Álvarez-Ossorio, *La Primavera Árabe revisitada. Reconfiguración del autoritarismo y recomposición del islamismo*. Navarra: Aranzadi.
- Kramer, G. (2010). *Hassan al Banna*. Londres: Oneworld.
- Kuimova, A. (2020). Understanding Egyptian military expenditure. SIPRI. <https://sipri.org/publications/2020/sipri-background-papers/understanding-egyptian-military-expenditure>
- Lewis, B. (2000). *Las identidades múltiples de Oriente Medio*. Madrid: Siglo XXI.
- Mago, M. (2021). Sisi's relentless repression. *Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieendowment.org/sada/83719>
- Martín, J. (2011). *Los Hermanos Musulmanes*. Madrid: Ed. Qatarata.

- Ortega y Gasset, J. (2003). *La rebelión de las masas*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Osman, T. (2013). *Egypt on the brink. From Nasser to the Muslim Brotherhood*. New Haven: Yale University Press.
- Pargeter, A. (2010). *The Muslim Brotherhood. From opposition to power*. Londres: Saqui Books.
- Pargeter, A. (2016). *Return to the shadows. The Muslim Brotherhood and An-Nahda since the Arab Spring*. Londres: Saqui Books.
- Pye, W. y Verba, P. (1972). *Political Culture and Political Development*. Chicago University Press.
- Reaboi, D. (2021). *Qatar's shadow war*. EE. UU.: Center for Security Policy Press.
- Reinares, F. (2014). *Egipto: terrorismo yihadista y estabilidad política*. Real Instituto Elcano.
- Rogan, E. (2012). *Los árabes*. Barcelona: Ed. Crítica.
- Unión Europea. (2013). Statement by the spokesperson of High Representative Catherine Ashton on the latest events in Egypt. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137798.pdf
- Unión Europea. (2013). Remarks by Catherine Ashton, EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, on the situation in the southern neighbourhood and Libya, before the European Parliament. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/119673.pdf



SITUACIÓN ACTUAL DE ARUBA, CURAÇAO Y SINT MAARTEN TRAS LA DISOLUCIÓN DE LAS ANTILLAS HOLANDEASAS

Current situation of Aruba, Curaçao and Sint Maarten after the dissolution of the Netherlands Antilles

Mario J. Gallego Cosme

Instituto de Educación Superior en Formación Diplomática y Consular (INESDYC)

E-mail: mgallego@mirex.gob.do

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4446-7027>



Autor

La disolución, en 2010, de las Antillas Neerlandesas —u Holandesas, como más frecuentemente son conocidas— dio lugar a un escenario en el que los últimos remanentes coloniales de los Países Bajos se vieron abocados a decidir sobre su futuro. Para tres de estas islas, la solución fue integrarse dentro de la estructura fundamental del Estado, mientras que para las otras tres —Aruba, Curaçao y Sint Maarten— se decidió adoptar un esquema de mayor autogobierno dentro del Reino. Este artículo explora el estado de la situación político-administrativa de estas últimas partiendo del proceso de desarticulación antillano como referente.



Resumen

The process of dissolution of the Netherlands Antilles, back in 2010, gave rise to a scenario in which the last colonial remnants of the Netherlands were forced to decide on their political future. The smaller three islands agreed to integrate themselves as special Dutch municipalities, while for the other three — Aruba, Curaçao and Sint Maarten—, it was decided to adopt a scheme of greater self-government within the Kingdom. This essay explores the current political and administrative context of the later mentioned islands, taking into account the whole process of the Antillean dissolution.



Abstract

Antillas Holandesas; Aruba; Curaçao; Sint Maarten.

Aruba; Curaçao; Netherlands Antilles; Sint Maarten.



Key words

Recibido: 17/05/2021. Aceptado: 01/07/2021



Fechas

1. Introducción

Las Antillas Holandesas¹ dejaron de existir el 10 de octubre de 2010 tras un proceso lento y, ciertamente, muy poco mediatizado. A pesar de lo intrascendente que pudiera parecer este desmantelamiento, y por más que se haya llevado a cabo dentro del esquema estatal de los Países Bajos, el análisis de este acontecimiento y del propio devenir de las seis entidades insulares involucradas en el mismo, resulta especialmente relevante en el campo de las relaciones internacionales y los estudios sobre descolonizaciones. Esto debido a que el desmantelamiento de esta entidad caribeña puede ser entendido como una mera etapa en todo un esquema descolonizador que comenzó a concebirse a mediados del siglo XX. Para las partes que versan acerca del contexto neerlandés y sus dinámicas —y sobre buena parte de los hechos acaecidos con anterioridad al 2010— se ha debido acudir tanto a textos legales del Reino de los Países Bajos como, sobre todo, a investigaciones que tratan el tema de forma general, como los de Gert Oostindie e Inge Klinkers (2003) y de Steven Hillebrink (2007). En cambio, sobre los acontecimientos posteriores al desmantelamiento, por razones evidentes, aún no figuran grandes aportes, aunque, sin duda, en la actualidad destacan los trabajos de Wouter Veenendaal (2015) y de Lotte Tange (2017).

Para un correcto entendimiento de las implicaciones de la ruptura de las Antillas Holandesas y de la situación actual derivada, hay tres aspectos muy enlazados que deben ser tomados en consideración. Primeramente, que, desde la emancipación de Indonesia, en 1949, los Países Bajos imprimen un enorme esfuerzo diplomático para sacar a las Antillas Holandesas y a Surinam de la lista de territorios no autónomos de la ONU —lo cual se materializa con la Resolución 945 de 1955 en el marco de un procedimiento que pudiera ser calificado como excepcional (Hillebrink, 2007, p. 225)—. En segundo lugar, la constante alusión al tema de la descolonización en las relaciones entre los territorios caribeños y Ámsterdam, que en buena medida es la fuerza que explica todos los cambios estructurales de esta entidad antillana y terminaría por disolverla. Finalmente, la reflexión acerca de la influencia que, en el marco de cualquier dinámica emancipadora, tienen los sistemas político-administrativos —y, sobre todo, los cambios en dichas estructuras— para las entidades susceptibles de independizarse. La historia contemporánea es rica en ejemplos que ilustran cómo los órganos creados al servicio de la administración colonial y las demarcaciones de lo que eran límites subnacionales pasan a convertirse, respectivamente, en instituciones de gobierno nacionales y en fronteras internacionales.

El presente artículo se concibe, dado el tiempo transcurrido desde el desmantelamiento de las Antillas Holandesas, como una necesaria aproximación, tanto al proceso como al propio sistema político-administrativo que, emanando de dicho evento, se encuentra en funcionamiento para los miembros caribeños del Reino de los Países Bajos. Para ello, inicialmente se realiza un repaso histórico que permite revisar la conformación y composición —y evolución en el tiempo— de las Antillas Holandesas como entidad. Seguidamente se analiza el desmantelamiento antillano a la luz de las dinámicas internas que lo motivaron y atendiendo al propio proceso llevado a cabo para ello, ya que esto permite entender los condicionantes de partida para la etapa posterior al 2010 en cada isla. Finalmente, se realiza un repaso al contexto actual de las islas que quedan establecidas como entidades constituyentes del Reino de los Países Bajos desde el

Las Antillas Holandesas dejaron de existir el 10 de octubre de 2010 tras un proceso lento y, ciertamente, muy poco mediatizado

1 El nombre oficial es Antillas Neerlandesas pero a lo largo de este texto se utiliza la acepción Antillas Holandesas por ser la forma más aceptada en lengua española.

punto de vista del entramado político-administrativo que rige sobre ellas. Este último apartado, además, cuenta con apoyo fotográfico tomado en cada una de estas islas, que permitirá ilustrar, con ejemplos visuales, la situación de sus principales instituciones.

2. Contexto e historia de las Antillas Holandesas

Las seis islas que hasta octubre de 2010 conformaban las Antillas Holandesas son el último remanente que queda del pasado colonial de los Países Bajos. Estos seis territorios caribeños se dividen en dos conjuntos insulares separados entre sí: las llamadas islas SSS —Sint Maarten², Saba y San Eustaquio³— situadas en el grupo de Barlovento y las islas ABC —Aruba, Bonaire y Curaçao— frente a la costa venezolana en el grupo de Sotavento. Con el desmantelamiento de las Antillas Holandesas, las tres islas ahora llamadas ACM —Aruba, Curaçao y Sint Maarten— adquieren, literalmente, estatus de países constituyentes del Reino de los Países Bajos, tal cual se evidencia en las propias constituciones de los últimos mencionados⁴, mientras que las bautizadas como BES —Bonaire, San Eustaquio y Saba— se convierten en municipios especiales de los Países Bajos.

En este punto interesa recordar que, oficialmente, Países Bajos es la denominación que recibe tan solo la parte europea del Reino de los Países Bajos, compuesto en la actualidad por cuatro entidades: los Países Bajos propiamente dichos y los territorios caribeños de Aruba, Curaçao y Sint Maarten. Aunque la historia colonial holandesa es extensa, al parecer no fue hasta 1830 cuando se empezó a usar el término de Reino para englobar a los Países Bajos y a todas sus colonias, independientemente de su cambiante ordenamiento a lo largo del tiempo. A partir de la Convención de Londres de 1814 los holandeses recuperan buena parte de las posesiones que habían perdido durante las Guerras Napoleónicas. En el caso de sus territorios caribeños, se aplica un sistema de administración que, salvo en un corto período en el que se gobernó todo desde Surinam —entre 1828 y 1845—, siempre consideró a Curaçao como la entidad principal del conjunto, lo cual, como se verá en adelante, ha tenido indudables repercusiones en las dinámicas políticas de las islas hasta la actualidad. Entre 1815 y 1936 toda esta colonia pasó a denominarse Curaçao y dependencias y, posteriormente, como antesala a la creación de las Antillas Holandesas, recibió el nombre de Territorio de Curaçao.

La creación de las Antillas Holandesas en sustitución del sistema anteriormente mencionado se explica en un contexto de creciente demanda de autonomía por parte de las islas y del incipiente contexto descolonizador que empezaría a surgir tras la II Guerra Mundial, que para el caso de los Países Bajos inicia con la emancipación de lo que hoy en día es Indonesia cuatro años después de la capitulación japonesa, en 1949, y tras un proceso que fue percibido por Ámster-

Las seis islas que hasta octubre de 2010 conformaban las Antillas Holandesas son el último remanente que queda del pasado colonial de los Países Bajos

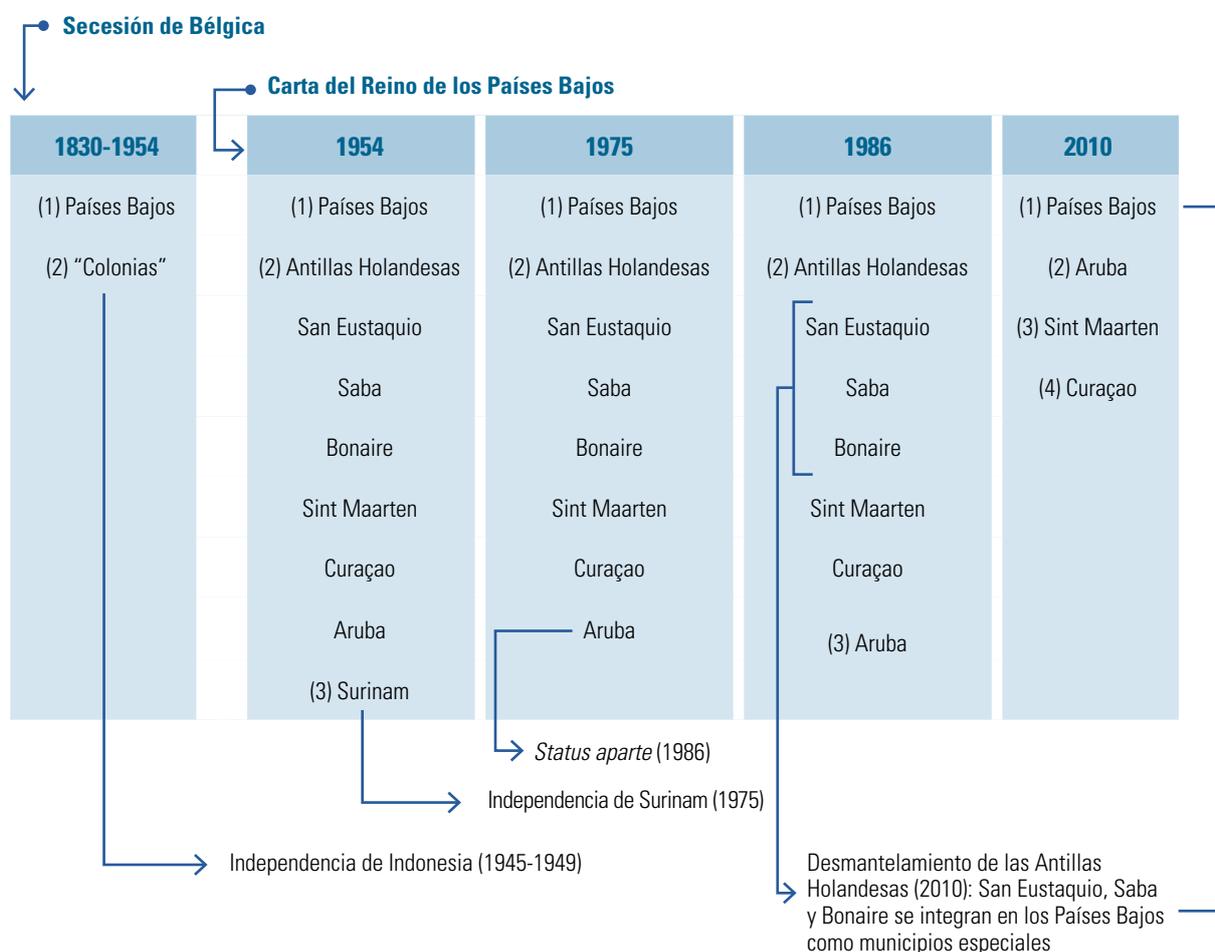
2 Es importante recordar que la pequeña isla de Sint Maarten está dividida en dos soberanías; una de titularidad francesa y otra holandesa. Dado que en español el nombre de ambas partes así como el de la isla es, en los tres casos, Sint Maarten, en este artículo se utiliza el nombre en neerlandés —Sint Maarten— para mencionar a la parte de los Países Bajos. A lo largo del texto se alude a las seis islas que componen el Caribe holandés pero, en puridad, se trata de cinco islas completas y de Sint Maarten, que ocupa algo más de un tercio de isla.

3 La isla de San Eustaquio —Sint Eustatius— en neerlandés es también conocida como Statia de manera coloquial.

4 En la constitución de Aruba de 1985 no figura claramente alusión alguna de este tipo. Sin embargo, en los preámbulos de las de Sint Maarten y Curaçao —ambas de 2010— se mencionan términos como *autonom land* o *autonomie van het Land*, que en el caso de Sint Maarten, que cabe recordar también tiene al inglés como lengua oficial, fue traducido como *Country*.

dam como una pérdida irreparable (Bosma, 2012, pp. 194-195). Así, en 1948, se proclama una Constitución para las islas que por primera vez las nombra a todas como Antillas Holandesas. Tres años después se emite un Decreto Real (Nederlandse Antillen, 1951) que suele citarse como la base de la autonomía de gobierno de esta entidad y, finalmente, en 1954, se promulga la *Carta para el Reino de los Países Bajos*, precisamente para definir el vínculo jurídico entre sus partes.

Figura 1. Cambios en la estructura del Reino de los Países Bajos



Fuente: Gallego Cosme (2012, p. 549)

El aspecto de la Carta de 1954 que más interesa a efectos de este artículo estriba en la naturaleza de la relación de las entidades constituyentes del Reino de los Países Bajos, ya que se supone que todos ellos, debido a su condición de miembros, gozan de idénticos derechos dentro de la estructura. No obstante, a efectos prácticos, los hechos permiten constatar que los intereses de las partes de ultramar se encuentran subordinados a los de los Países Bajos (Oostindie y Klinkers, 2003, p. 219; Hillebrink, 2007, p. 180), lo cual explica por qué se torna tan complicado establecer a qué tipo de organización política se adscribe el Reino (Tange, 2017, pp. 104-

105). De cualquier modo, incluso en estos términos es útil tener presente que la membresía como entidad de pleno derecho al Reino ha ido evolucionando con el tiempo. Como puede apreciarse en la figura 1, los primeros firmantes de la Carta fueron los Países Bajos, Surinam y las Antillas Holandesas. Respecto a estas últimas, es preciso apuntar que, hasta enero de 1983, su sistema administrativo interinsular consideró a las pequeñas islas SSS como una sola unidad, y por tanto la estructura antillana, durante tres décadas, tuvo a su vez cuatro unidades administrativas de primer nivel: Aruba, Bonaire, Curaçao y las islas de Barlovento —Saba, San Eustaquio y Sint Maarten—.

La independencia de Surinam de 1975 marcaría un cambio de mentalidad en cuanto a la consideración del esquema descolonizador holandés se refiere, acaso, en buena medida, por intereses particulares de Ámsterdam —ya que, tal y como ocurriera con el caso indonesio, se produjeron migraciones masivas hacia Países Bajos en el momento de su independencia, lo cual tuvo un importante efecto en materia de ciudadanía (Jones, 2012, p. 42)—. Si bien es cierto que la Carta de 1954 había permitido sacar al Caribe holandés de la lista de territorios no autónomos de la ONU, esta mencionada emancipación de Surinam dio lugar a un intenso debate acerca de si el proceso se había completado o si, por el contrario, Ámsterdam debía seguir empujando a sus territorios antillanos hacia la completa desvinculación con el Reino. De alguna manera se optó por la segunda de estas alternativas (Tange, 2017, p. 88), pero con éxitos más bien escasos en esta empresa.

El primer día de enero de 1986, tras un periplo político no exento de dificultades, Aruba se separa de la estructura antillana. Este evento implicaría que, desde ese momento, el Reino de los Países Bajos volviera a tener tres integrantes: Aruba con su *status aparte*, las Antillas Holandesas, compuestas por las cinco islas restantes, y los Países Bajos. Con este escenario como punto de partida, entre los Países Bajos y las islas se inicia una ronda de conferencias negociadoras que —no sin ciertas reticencias de última hora por parte de Curaçao— terminaría por poner fecha de fin al proyecto antillano. De este modo, en la media noche del 10 de octubre del 2010 se desmantelan las Antillas Holandesas dando lugar a dos nuevas entidades individuales en el Reino —Curaçao y Sint Maarten, que se igualarían a todos los efectos con Aruba— y provocando que las tres islas BES se insertasen como municipios especiales de los Países Bajos.

El primer día de enero de 1986, tras un periplo político no exento de dificultades, Aruba se separa de la estructura antillana

3. El camino hacia el desmantelamiento de las Antillas Holandesas

Es indispensable destacar una cuestión que merecería mayor atención por su posible utilidad en el análisis de posibles casos de secesiones futuras en otras partes del mundo: la influencia que podría tener la manera concreta en la que se lleva a cabo la disolución de las Antillas Holandesas. Esto se justifica en torno a dos hechos: debido a que se trata de un proceso muy particular que, en algún momento, pudiera llevar a la independencia de alguno de los que alguna vez fueron miembros de esta entidad, y porque la estructura antillana fue desmantelada a pesar de la oposición de una de las entidades territoriales que la componían, como se verá a continuación.

Aunque esta disolución no es equiparable a una secesión —es más bien un reajuste de la organización territorial del Estado, ya que los cambios se realizan dentro del marco del Reino

de los Países Bajos—, no se debe olvidar que el proceso descolonizador siempre ha estado en el horizonte de las relaciones interoceánicas de este Estado trasatlántico. Se da la aparente paradoja de que ni Ámsterdam ha sido consistente con su discurso —en ocasiones se resistió a deshacerse de sus colonias mientras otras veces promovió abiertamente su emancipación—, ni el Caribe holandés ha tenido verdadera voluntad de ser independiente (Tange, 2017, p. 89). Asimismo, tampoco la propia Carta de 1954 contempla la posibilidad de forzar la autodeterminación de ningún miembro (Oostindie y Klinkers, 2003, p. 219). El ejemplo de Aruba que —animado desde los Países Bajos y con la senda trazada por Surinam— al final se niega a avanzar hacia la completa desvinculación con el Reino, resulta enormemente ilustrativo en este sentido.

El 25 de marzo de 1977 se realiza una consulta popular no vinculante en Aruba en la que únicamente se podía decidir entre la autodeterminación o statu quo dentro de las Antillas Holandesas. El hecho de que el 95% de los votantes se decantase por la independencia en aquel momento provocó que la hoja de ruta marcada fuera muy clara y llegó a entenderse que esta isla podría llegar a servir de ejemplo al resto para una eventual emancipación de todas las demás en el medio plazo. A la luz de este contexto es fácil entender que el *status aparte* que se consigue para Aruba en 1986 se entendiera como un mero trámite en la consecución de su independencia, ya que esta opción —fuera del esquema antillano, pero con voz propia en el Reino— ni siquiera estaba contemplada debido a que no era del agrado de Ámsterdam (Van Bennekom, 1981). En este sentido, hay que tener presente que en 1983 se había acordado que Aruba se independizaría en una década —posteriormente se negoció una nueva fecha para mediados de los años 90— pero, al final, se planteó posponer todo el proceso de manera indefinida (Turner, 1991). En 1993 se consulta también mediante referéndum a Curaçao sobre la posibilidad de seguir los pasos de Aruba, pero el 55% votó por la conservación del statu quo (Tange, 2017, p. 98), por lo que se decide no continuar con la consulta en el resto de las islas.

Uno de los principales factores que explican la descomposición de esta particular unión se aprecia a partir de la falta de representatividad percibida por sus partes —sobre todo debido al peso relativo de Curaçao como isla capital de Antillas Holandesas—. El primer paso serio se dio en Sint Maarten con el referéndum de junio del 2000 en el que —siguiendo el ejemplo de Aruba—, la opción del *status aparte* salió vencedora con casi un 70% de los votos, y fue el evento que abrió la veda a que las restantes cuatro islas dieran su opinión al respecto en los siguientes años. El diseño de la pregunta de cada referéndum, así como las opciones de respuesta coincidieron —mayormente— en todas las islas:

- a) Autonomía dentro del Reino de los Países Bajos / *status aparte*
- b) Permanencia en las Antillas Holandesas
- c) Mayores vínculos con los Países Bajos
- d) Independencia

Los resultados de la consulta, resumidos en el cuadro 1, son enormemente interesantes y sirven para ilustrar muy bien la situación en la que quedan estos territorios tras un proceso de descolonización tan dilatado. Al respecto, cabe preguntarse sobre la manera en la que este proceso se llevó a cabo, pues ante todo, partía de la premisa de que debía realizarse con independencia de la opinión de los sujetos consultados. En cualquier caso, el motivo principal por el que en ninguno de estos territorios la opción por la independencia obtiene un número significativo de votos se explica, sobre todo, por la escasa capacidad de estas islas para gobernarse. Tamaño y

El 25 de marzo de 1977 se realiza una consulta popular no vinculante en Aruba en la que únicamente se podía decidir entre la autodeterminación o statu quo dentro de las Antillas Holandesas

escasez de recursos son claves para entender en buena medida esta incapacidad, aunque también la costumbre de años de asistencia por parte de los Países Bajos hacia las islas.

Tras el éxito de la consulta del 2000 en Sint Maarten y el consiguiente debate, se vuelve a repetir el ensayo en 2004 y 2005 en Saba y en Bonaire. En las dos islas el resultado más votado es la opción de mayor vinculación con Ámsterdam —que más tarde conllevaría la ya mencionada asimilación como municipios especiales pese a las iniciales reticencias de Bonaire—, aunque en Saba se decide no preguntar explícitamente por un mayor autogobierno dentro de los Países Bajos. A falta de la consulta en las dos restantes islas, la situación quedaba bastante clara en torno a la opción por parte del *status aparte* de Sint Maarten y la de mayores vínculos con los Países Bajos de Saba y Bonaire. Pese a que en ninguno de los tres casos la participación fue elevada, se puede hablar de que las opciones vencedoras lo fueron por porcentajes relativos muy abultados.

Cuadro 1. Resultados de cada referéndum (2000-2005)

	Autogobierno dentro del Reino	Permanencia en las Antillas Holandesas	Integración en los Países Bajos	Independencia
Bonaire	24,1%	15,9%	59,5%	0,5%
Curaçao	68%	4%	23%	5%
Sint Maarten	69,9%	3,7%	11,6%	14,2%
San Eustatio	2,2%	76,6%	20,6%	0,6%
Saba	—	13,2%	86,0%	0,8%

Fuente: elaboración propia a partir de: UN, 2008, art. 1.11, cap. II.

Los referéndum de las dos restantes islas se celebran el mismo día, el 8 de abril de 2005, y arrojan un desenlace esperado para el caso de Curaçao pero otro, en San Eustaquio, que a la postre sería clave para cuestionarse la pertinencia de todo el andamiaje procedimental. Como cabía de esperar, la más importante de las islas, Curaçao, se decide por la opción de mayor autogobierno dentro del Reino. Sin embargo, en San Eustaquio se vota abrumadoramente por la opción de permanencia en las Antillas Holandesas, aunque en la ronda de negociaciones posteriores a las consultas se decide optar por el desmantelamiento, encaminando así a la isla hacia su segunda opción más votada —mayores vínculos con los Países Bajos, con tan solo un 20% de votos—.

Ante los resultados de San Eustaquio, cabría plantearse hasta qué punto la estructura antillana podía ser desmantelada si una de las opciones instaba a la preservación de la misma. En aquel momento se sostuvo que el voto de la pequeña isla no debía ser tenido en cuenta de forma definitiva para dirimir esta cuestión, ya que el resto se había decidido por otras opciones. No obstante, a nadie escapa que un 76% a favor de la permanencia en las Antillas Holandesas es una proporción muy elevada y que había demasiada diferencia con la segunda opción como para que ésta fuese tenida en cuenta con un mínimo de legitimidad. Además, a pesar de que las consultas no eran vinculantes —simplemente se precisó que serían tomadas en consideración—, hay que tener en cuenta que San Eustaquio y Curaçao fueron las últimas islas en votar,

por lo que el resultado mayoritario de la primera por la conservación de Antillas Holandesas se realizó a sabiendas de que no contaban ya con el respaldo de ninguna otra isla.

4. Contexto político-administrativo de Aruba, Curaçao y Sint Maarten

Una vez revisado el entramado administrativo antillano y el proceso de disolución que lo dio por terminado, interesa revisar la situación actual de las entidades que, en el Caribe, quedan como miembros del Reino de los Países Bajos: Aruba, Curaçao y Sint Maarten. A la luz de lo planteado hasta el momento, cabe recordar que la extinción de las Antillas Holandesas afectó de manera diferenciada a las islas BES y a las ACM. Después de octubre de 2010, la legislación de los Países Bajos ha ido permeando las leyes de Bonaire, Saba y San Eustaquio, ahora consideradas municipios especiales gracias a un procedimiento de asimilación equiparable al sistema descolonizador aplicado por Francia (Veenendaal, 2015, p. 24). Al convertirse en partes fundamentales del Estado, pasan a ser territorios de la Unión Europea y sus habitantes ya pueden participar en las elecciones del país. Así, uno de los primeros pasos de Ámsterdam, llevado a cabo para dar cumplimiento a su responsabilidad con las poblaciones de estos nuevos municipios, fue dotarlas con un mando unificado de policía, bomberos y servicio de ambulancias (Tange, 2017, p. 91).

Cuadro 2. Composición del Parlamento de Antillas Holandesas y evolución de la relación de cada isla con el Reino de los Países Bajos

	Área	Población	Representación en Antillas Holandesas entre 1986 y 2010	Relación con el Reino entre 1986 y 2010	Relación con el Reino desde 2010
Aruba	180 km ²	116.576	—	1 Gobernador 1 Primer Ministro 1 M. Plenipotenciario	1 Gobernador 1 Primer Ministro 1 M. Plenipotenciario
Bonaire	294 km ²	30.000	3 escaños	1 Gobernador 1 Primer Ministro 1 M. Plenipotenciario	1 Gobernador 1 Primer Ministro 1 M. Plenipotenciario
Curaçao	444 km ²	150.241	14 escaños		
Sint Maarten	34 km ²	42.677	3 escaños		
San Eustatio	21 km ²	4.000	1 escaño		
Saba	13 km ²	2.000	1 escaño		

Fuente: elaboración propia

Para Aruba, Curaçao y Sint Maarten la situación es diferente y por ello parece oportuno realizar un repaso a las estructuras institucionales de estos territorios y a sus vinculaciones políticas con el Reino. Lo primero que destaca de esta relación se explica por medio del sistema heredado. Las Antillas Holandesas contaron siempre con la posibilidad de control suficiente sobre sus asuntos domésticos y cierta capacidad legislativa pero las cuestiones de defensa, ciudadanía, justicia, o las relaciones exteriores eran competencia exclusiva del Reino en Ámsterdam (Netherlands, 1954,

art. 3). Sin embargo, en este punto es imprescindible realizar un apunte acerca de las instituciones del Reino, ya que en muchos aspectos su estructura formal se presenta más bien como un entramado de funciones delegadas (Hillebrink, 2007, p. 170). Es decir; la Carta de 1954 apenas contempló la creación de nuevas instituciones dedicadas al funcionamiento del Reino transatlántico, sino que se limitó a otorgar funciones a organismos ya existentes en los Países Bajos, contando acaso con la posibilidad de que los territorios antillanos pudieran tener influencia en dicho funcionamiento (*Ibidem*).

Fotografía 1. Oranjestad, Aruba. Parlamento



Tomada por el autor en octubre de 2018

Fotografía 2. Oranjestad, Aruba. Oficina del Gobernador enviado en representación del Reino



Tomada por el autor en octubre de 2018.

Es preciso destacar que, hasta 1986, la Carta de 1954 otorgaba a las Antillas Holandesas el derecho a tener un Ministro Plenipotenciario ante el Consejo de Ministros de La Haya, que tenía como misión el participar en las Cámaras cuando se discutían asuntos relacionados con el Reino en su conjunto, con lo que dicho emisario fungía, a efectos prácticos, como representante de los intereses insulares en los Países Bajos. Del mismo modo, con asiento en la ciudad de Willemstad, Curaçao —por ser capital de toda la estructura antillana—, los Países Bajos mantenían a un gobernador encargado de representar al Reino en el Caribe.

Fotografía 3. Willemstad, Curaçao. Fachada principal de Fort Ámsterdam, donde se encuentran algunas oficinas gubernamentales y la Oficina del Gobernador en representación del Reino



Tomada por el autor en noviembre de 2018.

Además, las Antillas Holandesas contaban con un sistema multipartidista y, en conjunto, las seis islas, podían elegir, tanto a los diputados de su única Cámara como a un primer ministro encargado de las funciones de gobierno (ver fotografía 5). No obstante, su tamaño fue cambiando con el tiempo bajo un criterio demográfico que evidenciaba el enorme peso específico de algunas entidades. Entre 1948 y 1950 constaba de 18 asientos: Aruba, Bonaire y Curaçao tuvieron derecho, respectivamente, a 6, 2 y 8 escaños, mientras que el conjunto de las islas SSS podían sentar a dos representantes. Entre 1950 y 1983 tenía 22 asientos: Aruba, Bonaire y Curaçao siempre mantuvieron, respectivamente, 8, 1 y 12 escaños durante ese estas tres décadas, mientras que el peso de las islas SSS fue variando⁵. Entre 1983 y 1986 el Parlamento ganó dos asientos: Aruba, Bonaire y Curaçao conservaron el peso del anterior período, pero se decidió eliminar al representante común de las tres islas SSS para dotar a cada una de un asiento. Finalmente, como se aprecia en el cuadro 2, entre 1986 y 2010, ya sin la participación de Aruba, la Cámara vuelve a tener 22 integrantes: Curaçao ostentaría 14 escaños, Bonaire y Sint Maarten tendrían 3 cada una, y San Eustaquio y Saba uno cada.

⁵ Entre 1950 y 1977 las islas SSS contaron con un solo representante para todas. Entre 1977 y 1983 también tenían un solo representante para todas pero Saba y San Eustaquio pudieron destacar en el Parlamento, cada una, a un diputado sin voz ni voto.

Fotografía 4. Willemstad, Curaçao. Parlamento

Tomada por el autor en noviembre de 2018.

Con la escisión de Aruba en 1986, siguiendo el ordenamiento de la Carta de 1954, se entiende que la mejor forma de *status aparte* debe darse mediante la réplica exacta del entramado de Antillas Holandesas. Con el cambio, estos ciudadanos ganan la facultad de poder elegir a los miembros de un parlamento —unicameral de 21 escaños, ver fotografía 1— y a un primer ministro propios; pueden enviar a un ministro plenipotenciario al Consejo de Ministros de los Países Bajos y, de igual modo, deben dar asiento a un gobernador en representación del Reino (ver fotografía 2). Esto último implicó un emplazamiento diferenciado para este enviado en La Haya —el edificio llamado Arubahuis, o casa de Aruba, distinto de la Antilleanhuis donde estaba el representante de todas las islas—, y emplazamientos en Oranjestad, la capital de Aruba, para el gobernador y para el Parlamento. En la actualidad ambas edificaciones se ubican en la misma manzana en la que se encuentra el edificio del gobierno insular.

Fotografía 5. Willemstad, Curaçao. Edificio en el que se ubicaba el Parlamento de las Antillas Holandesas y que actualmente alberga la Corte de Justicia

Tomada por el autor en noviembre de 2018.

Fotografía 6. Willemstad, Curaçao. Edificio de la Fiscalía, funcional para Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Saba y San Eustaquio



Tomada por el autor en noviembre de 2018.

Entre 1986 y 2010, tanto Aruba como las Antillas Holandesas se situaron en idéntico nivel respecto a estatus y representación dentro del Reino y, como se ha mencionado, esta situación sirvió de ejemplo para las demás islas. En el caso de las BES, con menor población, parecía claro que avanzar en mayores cuotas de autogobierno era una misión inasumible. No obstante, para Sint Maarten y para Curaçao, este escenario, por capacidades y por razones históricas, se presentaba de manera diferente, aunque es evidente que, en el momento de la extinción de las Antillas Holandesas, Curaçao era la que mejores condiciones tenía para afrontar su *status aparte*. No solamente tenía —y tiene— más recursos económicos y humanos que todas las demás islas, sino que, desde el principio, pudo contar con la experiencia histórica en el manejo institucional antillano. De alguna manera, es como si Curaçao quedase considerada como sucesora natural de las Antillas Holandesas, y a efectos prácticos esto se refleja claramente en el caso de las instituciones básicas del Reino. Por un lado, la Antillenhuis de La Haya se rebautiza como Curaçaohuis, por lo que no hubo necesidad de encontrar un lugar diferente para el ministro plenipotenciario curazoleño. De igual manera, la isla pudo aprovechar —para ministerios y demás edificios gubernamentales— la mayoría de las edificaciones que ya se ubicaban en Willemstad para la administración de las Antillas Holandesas, aunque, en algunos casos, con cambios puntuales de uso respecto de sus funciones originales (ver fotografía 3). Así, por ejemplo, los inmuebles utilizados para el gobierno de Antillas Holandesas y para el gabinete del gobernador allí destacado son exactamente los mismos para Curaçao desde el 2010 (ver fotografía 4). En cambio, se decidió erigir un nuevo Parlamento⁶ porque el antillano compartía edificio con la Corte de Justicia y se entendía que, en adelante, ambas instituciones necesitarían un espacio propio (ver fotografía 5).

⁶ El parlamento se concibe para 21 diputados, al igual que el de Aruba.

Sint Maarten, por el contrario, tuvo una transición más complicada hacia su *status aparte*, hasta cierto punto equiparable a la que tuvo Aruba en 1986. El territorio insular ganó el derecho a contar con un ministro plenipotenciario en La Haya —en la SintMaartenhuis, o casa de Sint Maarten—. De igual modo, en Philipsburg tuvo que encontrar un modesto acomodo al gabinete del gobernador en representación del Reino (ver fotografía 7) y un emplazamiento para su pequeño Parlamento de 15 escaños, esto último por medio del alquiler de un edificio reconvertido para tales fines (ver fotografía 8) (The Daily Herald, 2017).

Fotografía 7. Philipsburg, Sint Maarten. Edificación comercial en la que se encuentra la Oficina del Gobernador enviado en representación del Reino



Tomada por el autor en noviembre de 2018.

Fotografía 8. Philipsburg, Sint Maarten. Parlamento



Tomada por el autor en noviembre de 2018.

Consecuentemente, dadas las dificultades de Sint Maarten para cumplir con sus obligaciones de manera inmediata a la disolución de las Antillas Holandesas, los Países Bajos tuvieron que asistirlos con un paquete de ayuda financiera (Tange, 2017, p. 106). En tales circunstancias, es complicado establecer con claridad qué llevó a Sint Maarten a decantarse por un futuro como el de Aruba y Curaçao y no como el de las islas BES. La explicación más aludida es la del revanchismo respecto a Willemstad, aunque también los factores culturales —su peculiar oligarquía (Roitman y Veenendaal, 2016)— pudieron tener cierto peso en la decisión.

Resulta paradójico constatar que, aun siendo cierto que Curaçao y Sint Maarten ostentan hoy en día de los mismos privilegios que Aruba, la realidad es que, por motivos de capacidad, existen diferencias entre ellas en cuanto a su ejercicio efectivo se refiere. Un ejemplo muy claro de cómo se manifiesta esta desigualdad en las capacidades se evidencia con el funcionamiento del poder judicial del Reino en el Caribe, ya que, para empezar, se encuentra subordinado a la Corte Suprema de los Países Bajos, con sede en La Haya. En efecto, la institución encargada de impartir justicia en las islas es la Corte Conjunta de Justicia de Aruba, Curaçao, Sint Maarten, y Bonaire, San Eustaquio y Saba —que hasta el 2010 se llamaba Corte Conjunta de Justicia de las Antillas Holandesas y Aruba—, y que, como su nombre permite intuir, sirve de igual manera a las islas BES y a las ACM. A pesar de que este tribunal funciona en las seis islas, solamente tiene sede en Aruba, Curaçao y Sint Maarten. En este mismo sentido, y como reflejo de la importancia que ha tenido la herencia de ciertas estructuras en función del contexto político-administrativo inmediatamente anterior a la disolución, se puede aludir a que, todavía hoy, las cinco islas que conformaban las Antillas Holandesas comparten una misma fiscalía, mientras que Aruba conserva la suya propia (ver fotografía 6).

Conviene tener presente que la disolución de las Antillas Holandesas se enmarca en un esquema descolonizador

5. Conclusiones

Conviene tener presente que la disolución de las Antillas Holandesas se enmarca en un esquema descolonizador. No es tan solo un reajuste a nivel de estructuras estatales, sino que debe ser entendido como la última etapa de un viaje que inicia, poco después del fin de la II Guerra Mundial, con la búsqueda de soluciones a la cuestión colonial de los Países Bajos. La medida consignada con la creación de las Antillas Holandesas fue, en definitiva, una vía intermedia entre las voces que promulgaban la necesidad de una completa desvinculación de los Países Bajos y las posturas que —desde el Caribe y, también, desde Ámsterdam— no veían viable la independencia. Desde octubre de 2010 las islas BES parece que han encontrado un acomodo que, por la propia naturaleza de estos territorios, puede llegar a ser duradero; sin embargo, la durabilidad y factibilidad del *status aparte* de las ACM presenta más incógnitas para el largo plazo. Es por ello que, para el ámbito académico más interesado con los procesos descolonizadores, resulta conveniente un efectivo seguimiento al Caribe holandés, sobre todo porque su evolución pudiera tener un desenlace que, eventualmente, rompa con la situación actual, sea en forma de asimilación o bien por medio de la independencia de alguno de los miembros constituyentes del Reino en esta parte del mundo.

Referencias

- Aruba. (1985). *Constitución* [Tekst van de Staatsregeling van Aruba]. http://www.caribbeanelections.com/eDocs/legislation/aw/aw_constitution_1986.pdf
- Bosma, U. (2012). *Post-colonial immigrants and identity formations in the Netherlands*. Amsterdam University Press.
- Curaçao. (2010). *Constitution* [Tekst van de Staatsregeling van Curaçao]. https://nl.wikisource.org/wiki/Staatsregeling_van_Cura%C3%A7ao
- Gallego Cosme, M. (2012). Consecuencias geopolíticas del reciente desmantelamiento de las Antillas Holandesas. En *Actas de las IV Jornadas de Estudios de Seguridad del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado* (pp. 547-564). Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Hillebrink, S. (2007). *Political decolonization and self-determination: The case of the Netherlands Antilles and Aruba* (Doctoral thesis). Leiden Universiteit. <https://hdl.handle.net/1887/11003>
- Jones, G. (2012). Dutch politicians, the Dutch nation and the dynamics of post-colonial citizenship. En Ulbe Bosma (ed.), *Post-colonial immigrants and identity formations in the Netherlands* (pp. 27-48). Amsterdam University Press. <https://doi.org/10.1017/9789048517312.002>
- Nederlandse Antillen. (1951). *Houdende de eilandenregeling Nederlandse Antillen*. http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Nederlandse%20Antillen/7402/7402_1.html
- Netherlands. (1954). *Charter for the Kingdom of the Netherlands*. <http://www.arubaforeignaffairs.com/afa/readBlob.do?id=704>
- Oostindie, G. y Klinkers, I. (2003). *Decolonising the Caribbean: Dutch policies in a comparative perspective*. Amsterdam University Press.
- Roitman, J. y Veenendaal, W. (2016). “We Take Care of Our Own”: The Origins of Oligarchic Politics in St. Maarten. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (102), 69-88. <http://doi.org/10.18352/erlacs.10119>
- Sint Maarten (2010). *Constitution*. http://www.sintmaartengov.org/government/AZ/laws/Organic%20Laws/AB%201_Staatsregeling.pdf
- Tange, L. (2017). A comparative study of the autonomy arrangement of the former Netherlands Antilles in relation to the Åland example. *Journal of Autonomy and Security Studies*, 1(1), 76-113. <https://jass.ax/index.php/jass/article/view/8>
- The Daily Herald. (2017, 16 de mayo). *Possible lower lease for parliament house*. <https://www.thedailyherald.sx/islands/65969-possible-lower-lease-for-parliament-house>
- Turner, K. (1991, agosto). Prosperous isle of Aruba puts independence on hold. *Los Angeles Times*. http://articles.latimes.com/1991-08-04/news/mn-198_1_netherlands-antilles
- UN. (2008, junio). *Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant: International Covenant on Civil and Political Rights: addendum: Antilles*, [CCPR/C/NET/4/Add.]. Human Rights Committee. <https://www.refworld.org/docid/4885cf930.html>

- UN. (1955). Resolution 945. Assembly. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/104/25/PDF/NR010425.pdf?OpenElement>
- Van Bennekom, P. (1981, noviembre). Foreign news analysis: Aruba has second thoughts about secession, *United Press International*. <https://www.upi.com/Archives/1981/11/27/Foreign-news-analysis-Aruba-has-second-thoughts-about-secession/6018375685200/>
- Veenendaal, W. (2015). The Dutch Caribbean municipalities in comparative perspective. *Island Studies Journal*, 10(1), 15-30. <https://doi.org/10.24043/isj.318>



MOVIMIENTO SOBRE EL TABLERO: EL GOLPE DE ESTADO COMO VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CONFLICTO EN MYANMAR

Movement on the Chessboard: The Military Coup as a Window of Opportunity for Conflict Transformation in Myanmar

Sara Álvarez Quintáns

Doctoranda en Seguridad Internacional
Investigadora predoctoral IUGM-UNED
E-mail: salvarez@igm.uned.es



Con el golpe de Estado llevado a cabo por el Tatmadaw el 1 de febrero de 2021, el conflicto en Myanmar ha tomado una nueva ruta. La violencia desproporcionada empleada contra los manifestantes contrarios al golpe ha contribuido a la movilización de la población, tanto miliciana como civil.



El objetivo del presente artículo es evaluar si el golpe ha sido un factor determinante en la reactivación de las resistencias étnicas armadas en el país, y en qué grado. Para ello, se analizará la situación de los grupos armados más importantes antes y después del golpe militar, teniendo en cuenta los factores que hayan podido contribuir a ciertas modificaciones de los estatus de actividad, así como los nuevos actores implicados.

Since the Tatmadaw's coup d'état on February 1st, 2021, the armed conflict in Myanmar has reached a turning point. Disproportionate violence against the protesters during anti-coup demonstrations has contributed towards popular mobilization, as well as militias.



The aim of this work is to determine whether the coup has been a significant factor in the reactivation of ethnic armed resistance in the country, and to which degree. To do so, the situation of the main armed groups will be analyzed before and after the military coup — accounting for other factors that may have enabled certain changes in activity status, as well as new actors on the playing board.

Milicias étnicas; *Tatmadaw*; nuevas resistencias armadas; Gobierno de Unidad Nacional.



Ethnic militias; Tatmadaw; new armed resistance; National Unity Government.

Recibido: 02/12/2021. Aceptado: 25/03/2022



1. Introducción

El 1 de febrero de 2021, las fuerzas armadas de Myanmar (*Tatmadaw*) llevaron a cabo la detención de la mayor parte de los parlamentarios de la Liga Nacional por la Democracia (LND), el partido político de la consejera de Estado Aung San Suu Kyi y el presidente U Win Myint¹, tras declarar inválidas las elecciones celebradas en noviembre de 2020. Además de los cargos políticos electos, fueron detenidos varios ministros y líderes de la sociedad civil en un intento de acallar las principales voces de protesta contra el régimen militar (Thein-Lemelson, 2021, p. 3).

A partir de este momento, el golpe se ha caracterizado por una violencia desmedida por parte de las fuerzas armadas contra la población civil, resultando en numerosas muertes, detenciones y violaciones de derechos humanos. En respuesta, algunos grupos se han organizado para promover acciones de desobediencia civil y protesta contra el régimen, liderado por el comandante en jefe Min Aung Hlaing.

La tesis central de este análisis reside en considerar que el golpe de Estado del 1 de febrero ha supuesto una ventana de oportunidad para la transformación del conflicto armado en Myanmar. De cara a validar la veracidad de esta afirmación, se ha estimado de gran utilidad determinar el grado de actividad de los grupos armados no estatales, comparando los valores anteriores y posteriores al golpe para determinar si este ha sido la causa de que exista un aumento de implicación entre las milicias; o, por el contrario, que dicha implicación se haya mantenido o disminuido. Los resultados obtenidos se analizarán más adelante.

El panorama del conflicto político en Myanmar no se puede entender sin comprender la enormidad de la dimensión de su componente étnico. La relación del gobierno central (alineado con la mayoría étnica bamar) con las periferias del país ha sido el eje central en torno al cual se ha estructurado el conflicto, ya desde la época colonial. Se estima que en Myanmar coexisten unos 135 grupos étnicos diferentes (Raleigh, 2018, p. 4), la mayoría de los cuales se ubica en los territorios exteriores.

Para poner en perspectiva los sucesos de febrero de 2021, es necesario tener en cuenta que Myanmar es un país que ha estado en conflicto (con mayor o menor intensidad) desde que alcanzó la independencia en 1947. Desde su fundación, el país ha tenido serias dificultades para estructurarse en torno a dos elementos fundamentales: la cohesión nacional y la democracia. Una de las consecuencias de este hecho es la gran preponderancia del papel que históricamente han jugado las fuerzas armadas, tanto en asuntos bélicos como en la política.

Figura 1. Mapa de la distribución étnica de Myanmar



Economist.com

¹ Las detenciones de Aung San y U Win tuvieron lugar, en realidad, durante las últimas horas del 31 de enero (Thein-Lemelson, 2021, p. 3).

Fuente: *The Economist*, 2015

El ejército nacional ha jugado un papel histórico en la construcción del país, ya incluso en los conflictos durante la época del dominio británico del territorio. Con la invasión japonesa que se produjo durante la Segunda Guerra Mundial, el país quedó dividido en dos bandos diferenciados: aquellos que apoyaban el sistema colonial (las minorías étnicas) y los que respaldaron a los japoneses en su esfuerzo bélico para recuperar la preponderancia social perdida con el imperialismo británico (la mayoría bamar) (Yee Mon Htun, 2020, p. 169).

Desde entonces, el *Tatmadaw* ha asumido el rol de “estructurador”, o elemento garantista de la estabilidad del Estado, en oposición a las distintas fuerzas centrífugas que pueden amenazar su unidad, ya sean insurgencias comunistas o grupos étnicos que abogan por el federalismo. Este deber auto asumido ha sido el que ha justificado el intervencionismo histórico de las fuerzas armadas en la vida política de Myanmar.

Sin embargo, fue en 1962 que el general Maung Shu Mang Ne Win dio un golpe de Estado para establecer un sistema de partido único socialista. Este régimen perduró hasta 1988, cuando se produjeron violentas manifestaciones en contra del sistema que sirvieron como pretexto para que las fuerzas armadas diesen un nuevo golpe y estableciesen una dictadura militar.

En 1990, las elecciones fueron ganadas por el partido Liga Nacional para la Democracia (LND), de Aung San Suu Kyi. Sin embargo, el ejército se negó a reconocer los resultados. La propia Aung Sang llevaba en arresto domiciliario —en el que permanecería durante quince años— desde 1989. El partido fue ilegalizado en 2010, por temor a una nueva victoria en las urnas.

Efectivamente, habría que esperar otros veinte años para que se volvieran a celebrar elecciones en Myanmar, en noviembre de 2010, dos años después de haberse aprobado una nueva constitución. Estos comicios fueron manipulados para asegurar la continuidad del régimen, y la LND los boicoteó (Wells, 2021, p. 86), lo que le valió la ilegalización hasta 2011. La comunidad internacional tildó este proceso de fraudulento.

El gobierno “semi-democrático” de Thein Sein (2011-2016) estuvo marcado por un periodo de reformas sociales que llevaría a una tímida apertura hacia el exterior, la relajación de las medidas de control ejecutadas sobre Aung San Suu Kyi y sus socios, y la consecución de un acuerdo comprensivo de alto el fuego con varios grupos étnicos armados a nivel nacional: el *National Ceasefire Agreement* (NCA), que se recogerá de nuevo en las siguientes páginas, pero cuya influencia en el largo plazo fue limitada.

Las elecciones de 2015 constituyeron el que entonces se consideró el verdadero punto de inflexión del panorama político en Myanmar. Aunque el *Tatmadaw* monopolizaba la cuarta parte de los escaños de acuerdo con la constitución de 2008, la LND volvió a proclamarse ganadora. Los cambios, aunque estrechamente controlados por el sector militar, parecían estar abriendo la puerta hacia una futura normalización democrática.

Finalmente, los comicios celebrados en 2020 demostraron la preponderancia de la LND, a pesar de que el país contaba con una larga lista de problemas: insurgencias en las periferias, un desarrollo económico muy inferior al de otros países de su entorno, la pandemia de la COVID-19, violaciones de derechos humanos contra las minorías, y un conflicto religioso cuyo máximo exponente es el caso de los rohinyás, por nombrar solo algunos.

Para el presente análisis, el golpe de Estado se entiende como una ventana de oportunidad que ha posibilitado la reactivación del conflicto y la aparición de nuevas variables. El ataque de las fuerzas armadas contra las instituciones del gobierno y el movimiento democrático ha

El ejército nacional ha jugado un papel histórico en la construcción del país, ya incluso en los conflictos durante la época del dominio británico del territorio

constituido una justificación para amparar la narrativa anti *Tatmadaw*, que no solo ha calado entre los grupos armados que ya eran contrarios al gobierno de la junta militar, sino entre la población civil que, hasta ahora, era ajena a las hostilidades. El golpe de Estado puede verse como una llamada a la acción que ha afectado a varios sectores de la sociedad, y que además tiene una capacidad transformadora nada desdeñable, afirmación que se espera demostrar en las siguientes páginas.

Para concluir esta introducción, apuntar que la estructura del presente estudio sigue el esquema que se describe a continuación. En primer lugar, un breve recuento del interés que reviste este trabajo y de los eventos temporales que han precedido al denominado “punto de inflexión”, como ya se ha podido comprobar. En los apartados siguientes se llevará a cabo una exposición de la metodología empleada, seguida del análisis en cuestión de los grupos armados y su implicación en relación con los factores seleccionados. Por último, un recuento de las conclusiones alcanzadas tras la revisión de los datos obtenidos.

2. Metodología

Las milicias juegan un papel central en el conflicto de Myanmar. Este hecho ha sido así desde el comienzo de este, hace ya más de sesenta años. El propio *Tatmadaw* desarrolló en la década de los sesenta una doctrina para incluir las fuerzas milicianas en sus esfuerzos bélicos contra amenazas tanto internas como externas: la guerra del pueblo (*people's war*)².

En relación con el objeto de estudio, cabe hacer una serie de apreciaciones con respecto a los grupos armados seleccionados para el análisis. Estrictamente hablando, una milicia es “un cuerpo de combatientes armados que a menudo representa a una etnia, religión, tribu u otro grupo social o partido político” (Buchanan, 2016, p. 2). Como tal, las milicias sirven a los intereses del grupo en cuestión al que estén afiliadas. De esta manera, pueden formar parte de un movimiento insurgente, perseguir los intereses de un partido político del gobierno, o seguir las órdenes de las fuerzas armadas nacionales, por poner algunos ejemplos.

La gran amplitud de este término hace necesario un mayor grado de concreción para desarrollar este estudio, en el que no están incluidas facciones como las Guardias Fronterizas (BGF³) u otros grupos paramilitares apoyados por el gobierno, sino solo aquellos que se oponen al régimen militar.

Por consiguiente, el objeto de estudio se perfila como el estatus de las milicias pertenecientes a grupos étnicos que no estén integradas en el *Tatmadaw* ni reciban apoyo del mismo. Además, solo se tendrán en cuenta aquellas organizaciones que cuenten con brazos paramilitares; por ejemplo, en el caso de la Organización por la Independencia de Kachin (KIO) solo se analizará el papel del Ejército por la Independencia de Kachin (KIA)⁴.

Las milicias juegan un papel central en el conflicto de Myanmar

2 La doctrina de la guerra del pueblo consiste, a grandes rasgos, en la institucionalización de cuerpos paramilitares en las estrategias de defensa nacional de las fuerzas armadas. Como ya se ha indicado, se desarrolló durante los conflictos de la época post colonial, y su aplicación se prolonga hasta el Myanmar actual (Buchanan, 2016).

3 *Border Guard Force*, en inglés.

4 Una posible limitación de la perfilación del objeto de estudio reside en la complejidad del sistema de grupos armados en Myanmar. Por consiguiente, puede haber grupos que, por su enorme variabilidad, no cuenten con todos los requisitos formales necesarios para ser clasificados de una forma u otra. Es necesario prever cierta necesidad de

En cuanto a la metodología empleada, se trata de realizar una comparativa tomando como referencia la marca temporal del golpe de Estado de febrero de 2021. Al contrastar distintos indicadores y sus valores antes y después del suceso, se espera elaborar una imagen algo más precisa acerca de qué ha supuesto el golpe para la implicación de los grupos armados en el conflicto de Myanmar. Las variables seleccionadas tienen relación con el contexto geográfico (¿han cambiado los patrones de control territorial?), la movilización de los actores (¿qué determina sus actuaciones?), el estado de la economía (¿qué relación existe entre los grupos y las economías informales?) y el panorama social (¿cómo han reaccionado los distintos sectores sociales con respecto al golpe?).

3. Análisis individual de las milicias

Los distintos grupos étnicos de Myanmar han estado presentes en el panorama conflictual desde los inicios de este, puesto que la cuestión de las autonomías y los derechos de las minorías nunca ha sido resuelta de forma satisfactoria por ningún gobierno.

Para poder llevar a cabo un análisis pormenorizado de las dinámicas que han contribuido a cambiar el estatus de movilización de las milicias (o, por el contrario, a mantenerlo), se ha considerado pertinente elaborar un estudio pormenorizado de cada uno de los factores que afectan a los grupos de manera individual.

El panorama de las milicias étnicas en Myanmar es complejo y cambiante; sin embargo, es vital conocer el estatus de los principales grupos para poder comprender las dinámicas del conflicto. A continuación, se facilita una recopilación de los rasgos más relevantes, la trayectoria y las motivaciones de cada una de las milicias, que han sido agrupadas según su afiliación para poder llevar a cabo una evaluación de su situación antes y después del golpe.

3.1. Principales milicias étnicas⁵

3.1.1. Ejército por la Independencia de Kachin (KIA)

Fundado en 1961, nació asociado a la idea de una nación kachin independiente, aunque con el paso de las décadas este objetivo se ha reconvertido hacia la autonomía dentro de un Estado federal, aunque esta intención no es compartida por todos los sectores del movimiento nacionalista (Farrelly, 2012, p. 55).

El KIA es uno de los grupos armados que no firmaron el alto el fuego de 2015 (NCA), aunque antes de eso se encontraba en estado de alto el fuego desde el año 1994. Lleva activo desde la ruptura de relaciones con el gobierno en 2011, a pesar de un acuerdo en 2018 que no significó el cese de los enfrentamientos. Sin embargo, la participación de este grupo en el conflicto se ha intensificado en respuesta a la violencia demostrada por el *Tatmadaw* en las protestas civiles,

El KIA es uno de los grupos armados que no firmaron el alto el fuego de 2015 (NCA), aunque antes de eso se encontraba en estado de alto el fuego desde el año 1994

flexibilidad al respecto. Además, junto al problema de la naturaleza de las distintas milicias y sus afiliaciones, surge la cuestión de los números; y es que no se conoce una cifra exacta de los grupos armados que operan en Myanmar. Las estimaciones no oficiales varían entre varios cientos, aunque la metodología para llevar a cabo estos recuentos es, en muchos casos, cuestionable.

5 El término de referencia en inglés es *Ethnic Armed Organisations* (EAO), que literalmente se traduce como “organizaciones étnicas armadas”.

llegando a llevar a cabo varios ataques contra bases militares (ICG, 2021b, p. 11).

El nuevo Gobierno de Unidad Nacional (NUG⁶) ha tratado de aliarse con el KIA y su brazo político, la Organización por la Independencia de Kachin (KIO), pero hasta ahora los resultados han sido negativos en este sentido. Lo que es más, el KIA ha llegado a decir que cualquier intento de unificar la lucha contra la junta en el estado de Kachin deberá orquestarse bajo su dirección⁷.

3.1.2. Ejército de Arakán (AA)

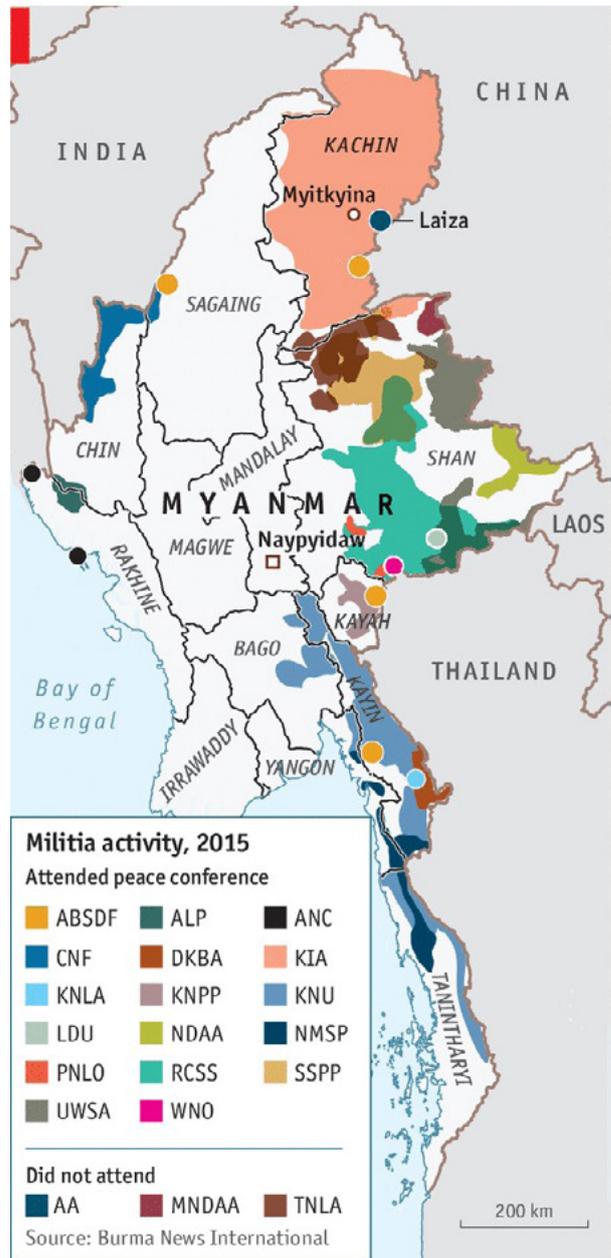
Activo en numerosas regiones (entre las que se cuentan Chin, Kachin y Shan) y vinculado al KIA, el AA surgió en el año 2009, con el objetivo de conseguir la autodeterminación arakanesa⁸.

En los últimos años, el AA ha sido una de las milicias étnicas más activas en Myanmar. Aunque forma parte de la Alianza del Norte y del Consejo Federal de las Nacionalidades Unidas (UNFC), actúa también de forma independiente. Tiene dos facciones principales: la norte y la este (Kayin).

El Ejército de Arakan se encontraba en un alto el fuego informal desde diciembre de 2020, pocos meses antes de que se produjera el golpe. Algunas figuras de la sociedad civil y grupos políticos han aceptado puestos de responsabilidad en organismos controlados por el ejército a cambio de la revocación del estatus de grupo terrorista del AA (ICG, 2021b, p. 10). La opinión pública se encuentra dividida respecto a esta actitud, puesto que al sur de Rakáin existe un fuerte apoyo al movimiento democrático.

Conforme los grupos insurgentes van tomando control sobre el territorio en el estado de Rakáin, van estableciendo sus propias instituciones para sustituir a las del Estado controlado por el *Tatmadaw*, con la inclusión de personal independiente en la administración que pertenece a minorías étnicas y religiosas⁹.

Figura 2. Mapa de la actividad de las milicias antes del golpe de Estado



Economist.com

Fuente: The Economist, 2016

6 National Unity Government. Fue formado el 16 de abril de 2021 por los ex-representantes del Parlamento de Myanmar, cesados por el golpe militar.

7 The Irrawaddy. (2 de junio de 2021). ကချင် PDF အဖွဲ့အစည်းများ KIO/KIA လက်အောက်ကိုင်ခံစားလာမည်ဟုဆို [La PDF de Kachin debería funcionar bajo la KIO/KIA].

8 Arakán es el antiguo nombre de la región que, a grandes rasgos, hoy se corresponde con el estado de Rakáin.

9 Kyaw Hsan Hlaing (31 de agosto de 2021), Arakan Army seeks to build 'inclusive' administration in Rakhine state. The Diplomat.

Al otro lado de la frontera con Bangladés, los grupos armados afiliados a la etnia rohinyá han aumentado su actividad a raíz del golpe, incluidos aquellos vinculados a organizaciones criminales, y propiciando enfrentamientos entre sí¹⁰.

3.1.3. Ejército del Estado de Shan Norte (SSA-N)

El antecesor del SSA-N es el Ejército de Shan, cuyos orígenes se remontan a 1964. Las tensiones a nivel interno, entre las que destaca el control de los narcóticos como motivo, propició que el grupo se desmantelase en 1976. El SSA-N nació como milicia procomunista, y tradicionalmente ha sido más conciliatorio con el *Tatmadaw* que otras insurgencias en el área.

El SSA-N tiene como objetivo principal la consecución de la autonomía regional. A pesar de que este interés se alinea con el del SSA-S, ambos grupos son rivales por el control del territorio shan. Ambos signatarios del NCA, no obstante, ya antes del golpe chocaban entre sí por el control del territorio al sur del estado. Estos enfrentamientos se han intensificado desde febrero¹¹, pero el SSA-N cuenta con el apoyo del Ejército de Wa Unido (UWSA¹²) y del TNLA.

3.1.4. Ejército de Liberación Nacional Ta'ang (TNLA)

Facción armada de la Organización para la Liberación del estado de Palaung (PSLO) que busca la autonomía y el establecimiento de un Estado democrático, fue fundada en 1992 y es conocida por luchar de manera contundente contra el cultivo de opio y el refinamiento de heroína en sus territorios.

El TNLA se encontraba en un alto el fuego en el momento del golpe de Estado; sin embargo, las acciones violentas llevadas a cabo por las fuerzas armadas a lo largo de todo el país han llevado al grupo a movilizarse en contra del gobierno militar. Al igual que el SSA-N, está aliado con el UWSA, y desde febrero ambos han protagonizado acciones contra el SSA-S por la toma de control de territorios en el norte del país.

3.1.5. Ejército de Liberación Nacional Karen (KNLA)

La insurgencia karen es una de las mejor organizadas a nivel interno (Buchanan, 2016, p. 29), teniendo una amplia actividad civil como movimiento, con importante presencia en medios de comunicación (Karen News, por ejemplo). Como grupo, el KNLA ha estado activo desde 1949, prácticamente desde la independencia del país.

La actividad armada en el estado de Kayin se ha intensificado tras el golpe, con el KNLA dando su apoyo a los manifestantes. Esto consolida y acrecienta una tendencia previa al golpe, en la que los enfrentamientos con las fuerzas armadas iban en aumento (Bynum, 2021).

La etnia karen, que se encuentra localizada en el sudeste del país, se ha organizado en distintos grupos a lo largo de las décadas para reivindicar sus objetivos políticos. En la actualidad, las

La actividad armada en el estado de Kayin se ha intensificado tras el golpe, con el KNLA dando su apoyo a los manifestantes

10 *The Irrawaddy* (20 de septiembre de 2021), [Rohingya armed groups active again in Western Myanmar](#).

11 *The Irrawaddy* (1 de julio de 2021), [Rival armed groups fight over territorial dispute in Myanmar's Shan State](#).

12 *United Wa State Army*, en inglés.

tendencias divisionistas dentro del KNLA ponen en riesgo la unidad de los grupos armados que operan bajo el mando de la Unión Nacional Karen (KNU) (Bynum, 2021).

3.1.6. Ejército Benevolente Democrático Karen (DKBA)

El DKBA es una escisión del Ejército Budista Democrático Karen, creada en 2010. En 2011 llegó a un acuerdo de alto el fuego con el *Tatmadaw*, pero no accedió a dejar las armas, al contrario que la organización matriz. Fue uno de los signatarios del NCA de 2015. Se le han atribuido afiliaciones puntuales a la KNU y el AA¹³. No se ha encontrado información relevante sobre actividad significativa de este grupo tras el golpe, aunque ejerce un fuerte control en la región cercana a Myawaddy.

3.1.7. Ejército del Estado de Wa Unido (UWSA)

Localizado al norte del estado de Shan, se trata de la milicia étnica armada más grande de Myanmar. Fundado en 1989 a partir del colapso de la facción armada del Partido Comunista de Birmania (PCB). Se encuentra en estado de alto el fuego desde 2011 y, por el momento, su actitud con respecto al golpe podría calificarse de indiferente (ICG, 2021b, p. 10). Ha participado en charlas informales con el *Tatmadaw* (ICG, 2021b), pero sus intereses a lo largo de las fronteras china y tailandesa no se han visto amenazados hasta ahora. Se cree que la posición del UWSA ha suscitado la suspicacia de la población, ya que resulta discordante con la postura de otros grupos armados étnicos en el país, mucho más involucrados en la resistencia al régimen (Lintner, 2021).

El UWSA ha recibido gran apoyo de China a lo largo de su historia. El golpe ha resultado ser la oportunidad perfecta para asegurar sus intereses en la frontera china y expandir su influencia hacia el sur, de cara a la frontera tailandesa (Tower, 2021). A pesar de que no ha protagonizado grandes ofensivas, sí que ha participado en recientes enfrentamientos y respaldado a sus aliados (TLNA y SSA-N) en acciones contra el SSA-S.

El UWSA ha recibido gran apoyo de China a lo largo de su historia

3.1.8. Ejército del Estado de Shan Sur (SSA-S)

En 1996, el SSA-S se conformó ante la negativa de uno de los líderes del Ejército de Shan a acordar un cese de las hostilidades con las fuerzas armadas. De manera similar que otros grupos armados étnicos de la región, el objetivo del SSA-S es la consecución de la independencia.

El SSA-S ha aumentado su actividad con posterioridad al golpe de Estado, la cual se ha manifestado, sobre todo, en enfrentamientos en el estado de Shan contra el SSA-N y el TLNA. Estos choques, que ya se producían antes de la fecha de referencia, se han multiplicado y extendido al centro del territorio shan (Bynum, 2021). En consecuencia, el SSA-S ha perdido parte del territorio que se encontraba bajo su influencia antes del golpe.

13 Myanmar Peace Monitor (s.f.), Arakan Army (Karen Region).

3.1.9. Ejército de la Alianza Democrática Nacional de Myanmar (MNDA)

El MNDA fue fundado en 1989 por Peng Jiasheng, personaje vinculado al PCB y con apoyo chino. El mismo año, la milicia se estableció en Kokang y, posteriormente, llegó a un acuerdo con el gobierno para establecer una “zona de régimen especial”. Tras la conversión de una parte del grupo en BGF a partir de 2009, el MNDA había estado operando de forma marginal en el exilio en China (Tower y Clapp, 2021).

El golpe de Estado ha representado una oportunidad para tratar de recuperar el territorio de Kokang, en el norte del estado de Shan, que al mismo tiempo es uno de los mayores puntos de crimen organizado a lo largo de la frontera con China. Desde febrero se han producido varios incidentes en contra de las principales familias de la elite local¹⁴, motivados por la obtención de control sobre las actividades ilícitas llevadas a cabo en torno a casinos ilegales, como blanqueo de capitales y narcotráfico (Tower y Clapp, 2021). El MNDA se perfila, por tanto, como uno de los ejemplos más claros de grupo depredador en el conflicto de Myanmar.

El MNDA fue fundado en 1989 por Peng Jiasheng, personaje vinculado al PCB y con apoyo chino

3.1.10. Ejército Nacional de Chin (CNA)

El CNA ha sido una de las pocas grandes milicias que se ha unido oficialmente al NUG para combatir las fuerzas del *Tatmadaw* y establecer un régimen democrático federal (Bynum, 2021).

Con anterioridad al golpe, el CNA había firmado un alto el fuego con el gobierno en el año 2012, además de ser uno de los signatarios del proceso del NCA. En consecuencia, la actividad armada en este territorio había disminuido considerablemente, a pesar de que ahora es una de las zonas en las que ha habido mayor reactivación¹⁵. Es posible que esta alianza haya sido uno de los motivos tras la formación de nuevas milicias independientes en el estado de Chin, ya que muchos no confían plenamente en el NUG (Bynum, 2021).

3.2. Nuevas resistencias armadas

Así como las dinámicas del golpe han modificado el estatus y las alianzas entre algunos grupos armados, también se ha producido la activación de una parte de la población que antes no participaba en el conflicto, tanto en las zonas rurales del país como en las urbanas, aunque la tipología de esta implicación es variable.

Algunas de estas nuevas resistencias armadas han recibido adiestramiento de milicias étnicas que llevan décadas resistiendo los ataques del *Tatmadaw*; de ahí que su resiliencia no deba ser subestimada. A pesar de que su armamento está obsoleto o es improvisado (Tower, 2021), en algunas regiones están oponiendo verdadera resistencia a las fuerzas armadas.

3.2.1. Fuerza de Defensa de las Nacionalidades Karen (KNDF)

Se trata de un caso especial, puesto que la insurgencia karen es uno de los movimientos étnicos más antiguos y resilientes de Myanmar, pero en los últimos meses ha sufrido una importante

¹⁴ Familias como Bei, Liu o Wei, vinculadas tanto con la cúpula del MNDA como con negocios multimillonarios (lícitos e ilícitos) en Myanmar y Camboya (Tower y Clapp, 2021).

¹⁵ *Frontier Myanmar* (30 de mayo de 2021), [Unity govt allies with Chin National Front to 'demolish' Junta](#).

transformación motivada directamente por el golpe. La KNDF se ha constituido recientemente a partir de las dispersas milicias de civiles que se organizaron contra la presencia de las fuerzas armadas estatales (conocidas antes como la Fuerza de Defensa de los Pueblos de Kayah), grupos armados de corte étnico (principalmente, el brazo armado del Partido Progresista Nacional Karen —KNPP—) e individuos sin afiliación previa (ICG, 2021a).

3.2.2. Fuerza de Defensa de Chinlandia (CDF)

Al igual que otros grupos formados tras el golpe, la CDF ha ido configurándose a partir de células establecidas en distintas poblaciones del estado de Chin para organizar la defensa contra el avance del *Tatmadaw*. Paulatinamente, estas células han ido estableciendo conexiones entre sí y con redes asociadas a ciertos movimientos étnicos, sufriendo una reestructuración considerable.

Uno de los sucesos más relevantes tuvo lugar en la ciudad de Mindat entre abril y junio, al enfrentarse por primera vez las fuerzas armadas y la resistencia local de manera directa, después de que se rompiera un acuerdo tácito de que el *Tatmadaw* no actuaría contra los protestantes no violentos (ICG, 2021a, p. 7).

3.2.3. Fuerza de Defensa del Pueblo de Tamu (TPDF)

Situada en la región de Sagaing, en la frontera con India, la ciudad de Tamu es otro de los nuevos focos de la resistencia armada a las fuerzas del gobierno militar. El TPDF (antes conocido como Grupo de Seguridad Tamu) no lucha únicamente contra las unidades del *Tatmadaw*, sino contra milicias locales que se dedican al tráfico de bienes ilícitos a través de la frontera india, y que cuentan con el apoyo de los militares para mantener controlada a la población (ICG, 2021a, p. 9). Este grupo se formó en el mes de marzo (TSG), pero a partir de mayo se unió a la convocatoria del NUG para formar unas nuevas fuerzas armadas federales, pasando a establecerse como el TPDF¹⁶.

3.2.4. Frente por un Estado de Shan Federal (SSFF)

Como en otros territorios del país, la incapacidad del movimiento étnico shan para organizar una respuesta común al golpe se ha traducido en la aparición de una nueva milicia: el Frente por un Estado de Shan Federal (SSFF), formada mayoritariamente por jóvenes contrarios al gobierno militar¹⁷. Sin embargo, todavía falta por estudiar de qué manera establecerá relaciones con otros grupos armados en su mismo territorio (Bynum, 2021); es decir, si se establecerá como mediador o competidor.

Paulatinamente, estas células han ido estableciendo conexiones entre sí y con redes asociadas a ciertos movimientos étnicos, sufriendo una reestructuración considerable

16 Myanmar Now (12 de mayo de 2021), [Two attacks on regime forces in Tamu leave 15 soldiers dead](#).

17 WANSAL, S. (12 de julio de 2021). Shan-Shan conflict: inter-ethnic armed conflict averted as Shan youth tries another tactic. [Shan Herald Agency for News](#).

Figura 3. Mapa de la distribución de las milicias activas, nuevas y viejas



Fuente: Elaboración propia

4. Consideraciones generales sobre los distintos factores

El análisis de los grupos ha contribuido a arrojar luz sobre los cambios en las dinámicas de algunos factores que afectan tanto a los movimientos insurgentes como al conjunto del contexto del conflicto en Myanmar. En las páginas siguientes se destaca una serie de variables que se han visto afectadas por dichos cambios observados.

4.1. Factores territoriales

Se encuentra que el estatus de los territorios con actividad armada se ha modificado en ciertas regiones del país. No solo ha habido movimiento por parte de las organizaciones insurgentes, sino que se ha producido una reactivación de las hostilidades y un recrudecimiento de la resistencia al gobierno militar por parte de grupos que no pertenecían a las milicias étnicas.

Previamente al golpe de Estado, las “zonas calientes” de la conflictividad se encontraban en los estados de Shan y Kachin (al noreste del país) y en Rakáin (al oeste). De hecho, el estado de Shan es el territorio en el que más choques entre grupos étnicos armados se pueden apreciar, dado que las disputas por el control del territorio son uno de los principales motivos de que no exista un movimiento federal étnico más unido. El golpe ha propiciado que las grandes milicias étnicas (UWSA, KIA y AA) hayan afianzado su poder en los territorios que ya controlaban, cuando no ha favorecido el despliegue de su zona de influencia (Tower, 2021).

Algunas de las áreas que se encontraban libres de conflicto antes del golpe de Estado por quedar bajo control del *Tatmadaw*¹⁸ han experimentado un resurgimiento de las hostilidades. Los movimientos de protesta y resistencia contra el golpe militar son más fuertes en aquellas zonas donde ya existían grupos armados, pero hay otras áreas rurales que previamente no formaban parte de la insurgencia. Cabe destacar el caso de las regiones montañosas en las que hay importantes tradiciones de caza, puesto que la población local conoce bien el terreno y tiene acceso a cierto tipo de armamento para defenderse de los ataques (ICG, 2021a, p. 2).

Las principales zonas en las que se ha detectado un mayor repunte de actividad han sido los estados de Chin (cerca de la frontera con India) y Kayah (junto a la frontera con Tailandia), en las regiones de Sagaing y Magway, y grandes ciudades como Rangún y Mandalay.

En los territorios de la periferia se ha observado que algunos grupos han aprovechado que el foco de la represión militar se encuentra en los núcleos urbanos para hacerse con terrenos de grupos rivales.

4.2. Factores movilizadores

Las motivaciones que mueven a los grupos, al igual que sus objetivos, varían en cada uno de los casos.

En los territorios de la periferia se ha observado que algunos grupos han aprovechado que el foco de la represión militar se encuentra en los núcleos urbanos para hacerse con terrenos de grupos rivales

¹⁸ Principalmente, estas áreas se corresponden con las regiones centrales del país, donde la presencia de la etnia bamar es más fuerte y el gobierno tiene un mayor control sobre la población. La presencia limitada de minorías étnicas, las cuales se concentran más hacia la periferia del país, y la virtual ausencia de grupos armados no estatales hace que el mantenimiento de la paz sea más factible, aunque se observa que el estado de la conflictividad se ha visto alterado debido a los acontecimientos recientes.

Los grupos signatarios del NCA de 2015 (excepto el UWSA) hicieron pública una declaración en la que afirmaban no reconocer al nuevo gobierno militar como legítimo, lo que suspendía (al menos, en teoría) las negociaciones que todavía estaban abiertas (Naw Hsa y Dillabough-Lefebvre, 2021). Aunque algunos autores argumentan que esto constituye una ruptura *de facto* del alto el fuego, lo cierto es que los grupos ya se encontraban en un dilema con anterioridad, puesto que el acuerdo ha tenido importantes limitaciones en su aplicación desde el momento de su firma.

Sin embargo, una tendencia que se aprecia en el panorama conflictual posterior al golpe de Estado es que algunos grupos (sobre todo, aquellos que se han formado en torno a la resistencia al golpe) ya no luchan por una reversión del estatus, sino por su transformación: la desarticulación del *Tatmadaw* y la formación de un gobierno democrático. El NUG ha articulado esta reivindicación como el objetivo de crear unas fuerzas armadas federales que no queden bajo el dominio de la mayoría étnica bamar (ICG, 2021a, p. 4). Por el momento, sin embargo, los grupos principales han rechazado formar alianzas con el NUG (Naw Hsa y Dillabough-Lefebvre, 2021).

Con todo, estas “nuevas alianzas” podrían resultar muy interesantes, desde el punto de vista de la alteración de las dinámicas conflictuales. De hecho, uno de los motivos por los que la transición a la paz no ha podido ser consolidada ha sido la incapacidad del gobierno civil para dialogar de manera directa con los grupos étnicos armados. El *Tatmadaw* siempre ha ejercido como principal intermediario a la hora de negociar altos el fuego y otros acuerdos similares, por lo que nunca ha podido darse una convergencia de intereses entre gobierno y grupos armados, que de otra manera podría haber servido para limitar la influencia del ejército. El golpe y la formación del NUG abren la puerta (quizás en un futuro no muy distante) a la colaboración entre estos dos actores.

En cuanto al sistema de alianzas entre milicias étnicas, no se aprecia que se haya producido una modificación relevante. Los grupos pertenecientes a la Alianza del Norte (AA, KIA, MNDAA y TNLA), así como aquellos vinculados a asociaciones más fluidas, han mantenido el estatus de sus alianzas. Resulta más interesante el tentativo juego entre las nuevas resistencias armadas y las ya existentes milicias, o incluso la afiliación entre estas y el NUG. Sin embargo, será necesario analizar estas dinámicas en un nuevo estudio con mayor retrospectiva temporal.

Algunos de los grupos armados de mayor relevancia se han encontrado con una disyuntiva: enfrentarse al *Tatmadaw* o colaborar con las fuerzas armadas de cara a cumplir con sus objetivos de autonomía. Es más probable que los grupos se posicionen en contra si el gobierno militar sigue actuando contra la población civil, especialmente en las áreas étnicas (ICG, 2021b). Sin embargo, de mantenerse un perfil bajo en los ataques y en la violencia contra el sector civil, los grupos armados podrían estar más inclinados a llegar a acuerdos que los beneficien.

Sobre este punto se puede apreciar una dinámica de competición entre el NUG y el *Tatmadaw*, en tanto que buscan atraer apoyos a cambio de distintos incentivos, especialmente después de que el NUG declarase la guerra al gobierno militar a principios de septiembre¹⁹.

Más allá de las fronteras de Myanmar se aprecian posturas muy distintas con respecto a la insurgencia. En India, por ejemplo, las conexiones sociales y económicas entre grupos armados de naturaleza variable fomentan la cooperación en el esfuerzo bélico, proveyendo a los movi-

En cuanto al sistema de alianzas entre milicias étnicas, no se aprecia que se haya producido una modificación relevante

19 *Bangkok Post* (7 de septiembre de 2021), [Suu Kyi's allies in Myanmar declare war against Junta](#).

mientos insurgentes de Myanmar con entrenamiento y material (ICG, 2021a, p. 12). Por otro lado, en Tailandia, la policía tiene órdenes de detener a miembros y colaboradores del NUG que se encuentren en su territorio²⁰. Aunque todavía no se han producido arrestos, es posible que la situación cambie tras la declaración de guerra realizada por el NUG contra el gobierno de la junta militar.

El papel de China también ha sido muy discutido. El gobierno de Pekín se ha negado a calificar como “golpe de Estado” las acciones llevadas a cabo por el *Tatmadaw* desde el mes de febrero, y tanto China como Rusia han vetado el embargo de armas a Myanmar en el Consejo de Seguridad de la ONU²¹. El apoyo chino a algunas de las milicias étnicas (algunas de las menos activadas por el golpe) y su interés económico en el país²² apuntan a que el verdadero interés de Pekín en Myanmar es la estabilidad. Respalda este argumento la importancia que Myanmar reviste para el desarrollo de la Nueva Ruta de la Seda china en el sudeste asiático (Lintner, 2021).

4.3. Factores económicos

En líneas generales, es posible asegurar que se ha producido un aumento de la criminalidad organizada transnacional desde el golpe de Estado en febrero (Tower, 2021). Especialmente impulsado se ha visto el sector del narcotráfico, con un gran repunte experimentado tras al golpe, con el estado de Shan como epicentro de la producción que se distribuye por todo el sudeste asiático (Reed, 2021). La tendencia sigue su anterior trayectoria hacia la primacía de los narcóticos sintéticos —como la metanfetamina—, superando la producción de opio²³.

La presencia de flujos ilícitos en ciertas regiones del país ha supuesto un factor de agravación de las hostilidades, de tal manera que se puede hablar de una conexión entre las economías ilícitas, la dimensión territorial y la evolución del conflicto.

Especialmente en el norte del país (incluyendo aquí el estado de Chin y la región de Sagaing, donde se ha producido una reactivación del conflicto), las dinámicas económicas han tenido gran incidencia. Las rutas por las que se mueve el tráfico ilícito de armamento conectan el noreste de India con el norte de Myanmar, de tal forma que los grupos insurgentes indios y los estados de Shan y Kachin se benefician mutuamente de la venta de armas. Esto ha afectado de manera directa al área geográfica que se sitúa entre ambas, y donde la resistencia al *Tatmadaw* ha tomado nuevas formas.

La degradación de la economía formal en Myanmar, por motivo de la paralización que han supuesto el golpe de Estado (ICG, 2021b) y la pandemia de la COVID-19²⁴, ha provocado un aumento de la importancia de las economías informales y de conflicto.

No parece que la adquisición de recursos económicos esté detrás de la movilización de los distintos grupos; al menos, no como factor principal, aunque es innegable que las insurgencias (tanto nuevas como preexistentes) tendrán que buscar sus propios medios de financiación.

El papel de China también ha sido muy discutido

20 *The Irrawady* (7 de septiembre de 2021), [Thai police under orders to arrest members of Myanmar's shadow govt.](#)

21 *Frontier Myanmar* (1 de septiembre de 2021), [China special envoy makes unannounced Myanmar visit.](#)

22 *Frontier Myanmar* (1 de septiembre de 2021), [China special envoy makes unannounced Myanmar visit.](#)

23 Duangdee (11 de febrero de 2021), Myanmar opium production drops as meth surges, UN says. *Voice of America News.*

24 El [Banco Mundial](#) estima una contracción del 18 por ciento de la economía de Myanmar para 2021.

4.4. Factores sociales

El golpe de Estado ha generado una gran respuesta a nivel social. En las grandes ciudades del país, las protestas multitudinarias han motivado a las fuerzas armadas a ejercer una fuerte represión armada, que se ha saldado con numerosas vidas humanas, desplazamientos internos y severas violaciones de los derechos humanos²⁵. En ocasiones, este ambiente de agitación violenta ha promovido diversos actos de desobediencia civil, resistencia organizada, uso de armamento improvisado y tácticas asimétricas.

Las diversas elites sociales han mostrado diferentes posturas acerca del golpe, divergentes incluso dentro de los mismos grupos.

Los sectores budistas se encuentran divididos, con una parte de los mismos apoyando la salida de las fuerzas armadas del gobierno²⁶. La manifestación de este tipo de opiniones es muy importante, puesto que, en Myanmar (país de mayoría budista), las autoridades religiosas juegan un papel muy relevante como referencia moral y tienen gran influencia sobre la sociedad en su conjunto.

Precisamente por esto es llamativo que solo una minoría de monjes se haya declarado abiertamente en contra de las acciones del *Tatmadaw*. Otros sectores apoyan la labor de las fuerzas armadas, lo que contrasta con eventos históricos anteriores en los que la comunidad monástica budista asumió un claro papel de liderazgo durante las crisis políticas del país. Hay quien atribuye este cisma a las estrechas relaciones de altos cargos con sectores del ejército, apuntando a indicios de corrupción y tráfico de influencias²⁷.

Además de los sectores religiosos, las fuerzas de seguridad también han sufrido una escisión a partir del golpe de febrero, aunque esta puede resultar menos notable. Ha habido informes de oficiales de policía y soldados que han abandonado sus puestos para unirse a las milicias étnicas o a los grupos de resistencia civil, aunque no se trata de una tendencia, ni mucho menos, mayoritaria (ICG, 2021a, p. 9).

El golpe de Estado ha generado una gran respuesta a nivel social

5. Conclusiones

Aunque se ha especulado mucho acerca de las motivaciones tras el golpe de Estado, sus consecuencias son innegables. El aumento de la violencia entre la población civil (tanto víctima como ejecutora), el *Tatmadaw* y las milicias étnicas es la más llamativa, aunque no la única. A modo de conclusión del presente análisis, se presenta una síntesis de los rasgos clave que se han observado.

25 En septiembre, la cifra de personas asesinadas superaba el millar, y la referente a los arrestos relacionados con el golpe se acercaba a los ocho mil (datos de la *Assistance Association for Political Prisoners* para septiembre de 2021).

26 Beech, H. (29 de agosto de 2021). Myanmar monks, leaders of past protests, are divided over the coup. *The Indian Express*.

27 Una de las figuras más reconocidas del mundo del budismo acudió con el número 2 de la Junta militar a una visita oficial a Rusia con motivo de un evento deportivo (Ver: *The Irrawaddy*, 2 de septiembre de 2021, [High-Profile Monk Accompanies Myanmar Junta Deputy Chief on Russia Trip](#)).

5.1. La reactivación del conflicto a raíz del golpe de Estado

Es muy posible que los cambios producidos en el panorama conflictual de Myanmar en los últimos meses sean el catalizador de la evolución de las hostilidades, iniciando una nueva etapa en uno de los conflictos más prolongados del mundo actual. Sin embargo, los grupos armados étnicos no son los únicos actores implicados (de hecho, algunos se han mantenido al margen o han entrado en conversaciones con el *Tatmadaw*). Lo que resulta novedoso es el nivel de movilización civil, los nuevos vínculos entre actores y la actividad conflictiva en puntos del país que antes se consideraban “estables”. Se puede aventurar, con cierto nivel de seguridad, que la violencia empleada por parte del ejército contra los manifestantes es lo que ha provocado una respuesta civil cada vez más violenta, y no al contrario.

En este sentido, se espera que las “nuevas generaciones” del conflicto en Myanmar tengan un papel relevante en el desarrollo de las hostilidades y del panorama político que surgirá más adelante. Si las nuevas resistencias y los grupos étnicos armados vinculados al contexto de las minorías son capaces de articular sus demandas de cambio de manera conjunta, es posible que se produzca una transformación del statu quo.

5.2. Movilización de los grupos

La mayoría de las milicias étnicas armadas ha rechazado la legitimidad del golpe y se ha puesto del lado de los manifestantes, utilizando el argumento de la protección civil para implicarse en enfrentamientos contra el *Tatmadaw*. En este sentido, el golpe ha actuado como un factor movilizador.

Todavía está por determinar si el Gobierno de Unidad Nacional será capaz de controlar a todas las organizaciones que de momento se aglutinan bajo un paraguas de defensa de la democracia más o menos amplio y ambiguo, pero que no cuenta con un liderazgo claro y determinante. Sin embargo, para los distintos grupos, estar en contra del gobierno militar no significa lo mismo que apoyar al NUG, puesto que en su anterior mandato tampoco llegó a cumplir muchas de sus demandas.

Cabe la posibilidad de que las nuevas organizaciones tomen derivas muy distintas, algunas hasta convirtiéndose en milicias. Con muchos de los líderes políticos de referencia encarcelados o huidos del país, es cuestión de tiempo ver cómo se configurarán las nuevas dinámicas de poder entre estos actores emergentes.

Por el contrario, entre los grupos que no se han movilizado a raíz del golpe destaca el UWSA, cuyos vínculos con agentes chinos a través de la frontera se encuentran en la raíz de su inactividad. Al margen de su apoyo a organizaciones más pequeñas, llama la atención su falta de posicionamiento (si es que mantenerse al margen no se puede considerar como tal).

5.3. El papel de las economías de conflicto

Se prevé que la degradación de la economía formal favorezca el refuerzo de otro tipo de actividades económicas: extracción de recursos naturales, tráfico de personas, blanqueo de capitales y narcotráfico, muchas de las cuales están relacionadas con el crimen organizado a nivel transnacional.

Con muchos de los líderes políticos de referencia encarcelados o huidos del país, es cuestión de tiempo ver cómo se configurarán las nuevas dinámicas de poder entre estos actores emergentes

Cabe el riesgo de que se produzca una reversión de la situación económica, no solo por el empobrecimiento del país a raíz del derrumbe de la economía formal y de la pandemia de la COVID-19, sino porque un panorama tan convulso tiene el potencial de favorecer una vuelta de las estrategias de tregua tan icónicas desarrolladas por las fuerzas armadas a finales de la década de los ochenta y principios de la de los noventa. El cierre de acuerdos más o menos informales con los grupos a cambio del control de los recursos naturales puede llevar a su fortalecimiento (como ya se observó en el pasado) y, en consecuencia, a alterar las dinámicas de este prolongado conflicto.

Se pueden establecer relaciones entre factores económicos, conflictuales y geográficos. Por ejemplo, la existencia de rutas de tráfico ilícitas establecidas en ciertas regiones de Myanmar ha facilitado en grado sumo el acceso a armamento y financiación por parte de ciertos grupos armados que anteriormente no se beneficiaban de los mismos. Esto puede jugar tanto en contra como a favor de ambos bandos, puesto que no hay una única tipología de organización que se aproveche de las economías ilícitas y de conflicto, sino que suele tratarse de una cuestión de oportunidad.

Referencias

- Assistance Association for Political Prisoners. (s. f.). AAPP 2021 coup daily briefings. <https://aappb.org/?cat=109>
- Banco Mundial. (2021, 23 de julio). Myanmar economy expected to contract by 18 percent in FY2021: Report. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/07/23/myanmar-economy-expected-to-contract-by-18-percent-in-fy2021-report>
- Bangkok Post. (2021, 7 de septiembre). Suu Kyi's allies in Myanmar declare war against junta. <https://www.bangkokpost.com/world/2177839/suu-kyis-allies-in-myanmar-declare-war-against-junta>
- Beech, H. (2021, 29 de agosto). Myanmar monks, leaders of past protests, are divided over the coup. The Indian Express. <https://indianexpress.com/article/world/myanmars-monks-leaders-of-past-protests-are-divided-over-the-coup-7476415>
- Buchanan, J. (2016). Militias in Myanmar. The Asia Foundation.
- Bynum, E. (2021). Myanmar's spring revolution. Armed Conflict Location and Event Data Project [ACLED]. <https://acleddata.com/2021/07/22/myanmars-spring-revolution/>
- Duangdee, V. (2021, 11 de febrero). Myanmar opium production drops as meth surges, UN says. Voice of America News. https://www.voanews.com/a/east-asia-pacific_myanmar-opium-production-drops-meth-surges-un-says/6201897.html
- Farrelly, N. (2012). "Ceasing ceasefire? Kachin politics beyond the stalemates". En N. Cheeseman, M. Skidmore y T. Wilson (eds.), *Myanmar's transition: Openings, obstacles and opportunities* (pp. 52-71). Institute of Southeast Asian Studies. <https://doi.org/10.1355/9789814414173-011>
- Frontier Myanmar. (2021, 1 de septiembre). China special envoy makes unannounced Myanmar visit. <https://www.frontiermyanmar.net/en/china-special-envoy-makes-unannounced-myanmar-visit/>

- Reed, J. (2021, 22 de agosto). How Myanmar coup fueled rise in illegal drugs trade. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/2e9ee221-cba4-483d-8799-c2a356af4cb4>
- Thein-Lemelson, S. M. (2021). 'Politicide' and the Myanmar coup. *Anthropology Today*, 37(2), 3-5. <https://doi.org/10.1111/1467-8322.12639>
- Tower, J. (2021). In Myanmar, the state the general seized is coming apart. *United States Institute of Peace*. <https://www.usip.org/publications/2021/08/myanmar-state-generals-seized-coming-apart>
- Tower, J. y Clapp, P. A. (2021). Myanmar regional crime webs enjoy post-coup resurgence: The Kokang story. United States Institute of Peace. <https://www.usip.org/publications/2021/08/myanmar-regional-crime-webs-enjoy-post-coup-resurgence-kokang-story>
- Wansai, S. (2021, 12 de julio). Shan-Shan conflict: Shen inter-ethnic armed conflict averted as Shan youth tries another tactic. *Shan Herald Agency for News*. <https://english.shannews.org/archives/22924>
- Wells, T. (2021). Narrating democracy in Myanmar: The struggle between activists, democratic leaders and aid workers. *Amsterdam University Press*. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1nc6r99>
- Yee Mon Htun. (2020). "The populist threat to democracy in Myanmar". En G. L. Neuman (ed.), *Human rights in a time of populism: Challenges and responses* (pp. 164-191). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108751551.009>



POLÍTICA MIGRATORIA Y SECURITIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN TRUMP (2017-2021)

Migration Policy and Securitization in Trump Administration (2017-2021)

Augusto Delkáder-Palacios

Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid

E-mail: adelkader@ucm.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6224-3409>



Autor

El proceso de securitización de las migraciones debe explicarse en un contexto general de crisis de la globalización y del orden liberal internacional. Son principalmente dos las visiones políticas actuales al respecto de la globalización y la movilidad: la posición globalista y la posición escéptica. En este escenario de crisis se está produciendo un auge de las políticas orientadas a la restricción de la libre circulación de las personas impulsadas por fuerzas de la derecha radical populista. Nos ocupamos en este estudio del proceso de securitización de la política migratoria de Estados Unidos durante la Administración Trump y, en particular, en las relaciones con México. Finalmente, analizamos el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, firmado por Naciones Unidas en 2018, como alternativa de desecuritización de las políticas migratorias. Estudiamos los límites y las potencialidades de este acuerdo para la gobernanza global de las migraciones.



Resumen

The process of securitization of migration should be explained in a general context of crisis of globalization and the international liberal order. There are mainly two main current political views regarding globalization and mobility: the globalist position and the skeptical position. In this crisis scenario, there is a boom in policies aimed at restricting the free movement of people promoted by radical right-wing populist forces. We deal in this study of the process of securitization of the United States migration policy during the Trump Administration and, in particular, the relations with Mexico. Finally, we analyze the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, signed by the United Nations in 2018, as a desecuritization alternative of migration policies. We study the limits and potential of this agreement for the global governance of migration.



Abstract

Securitización; Migraciones; Libre circulación; EE. UU., Trump.

Securitization; Migrations; Free movement; USA, Trump.



Key words

Recibido: 22/06/2020. Aceptado: 08/02/2022



Fechas

1. Introducción

Las relaciones políticas y diplomáticas entre Estados Unidos y México se encuentran actualmente marcadas por la cuestión migratoria. Ello se debe, en gran medida, al despliegue de una política migratoria esencialmente securitizada por parte de Estados Unidos, agudizada como consecuencia de las denominadas “Caravanas centroamericanas de Migrantes”, surgidas en 2018. Esta dinámica de securitización de las migraciones se extiende a las relaciones de EE. UU. con otros países más alejados geográficamente pero que también cuentan con flujos migratorios hacia EE. UU. Son los casos de los países incluidos en el llamado veto migratorio de 2017: Irak, Irán, Libia, Siria, Somalia, Sudán y Yemen. No se trata de un asunto reciente, pues las diferentes Administraciones norteamericanas han tenido un enfoque sobre la migración relativamente similar, aunque con algunas matizaciones especialmente en el campo retórico o discursivo.

El objetivo de este artículo consiste en explicar las políticas de control migratorio de Estados Unidos, durante el mandato de Donald Trump. Para ello, analizaremos la narrativa securitizada de las migraciones presente en la Administración Trump y las políticas sustentadas en dicha narrativa mediante el nexo migración-seguridad. Este proceso es contextualizado en un escenario general de crisis de la globalización, particularmente en lo relativo a la libertad de circulación de personas, a los Derechos Humanos y a la solidaridad internacional. Además, identificaremos las principales consecuencias políticas y sociales de la política migratoria de Estados Unidos y analizaremos una de las principales alternativas de desecuritización de las migraciones: El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

La investigación emplea una metodología de estudio de caso cualitativo, focalizado en la política migratoria de la Administración Trump. La técnica de investigación utilizada es el análisis documental. Por un lado, se ha recurrido a fuentes primarias, fundamentalmente documentos oficiales del Gobierno y el Congreso de EE. UU. Esto incluye discursos y órdenes ejecutivas del expresidente Donald Trump, declaraciones y leyes. Por otro, se han consultado fuentes secundarias, con una abundante selección de fuentes académicas y hemerográficas.

Las relaciones políticas y diplomáticas entre Estados Unidos y México se encuentran actualmente marcadas por la cuestión migratoria

2. Crisis de globalización y restricciones a la libertad de circulación de las personas

Siguiendo a Held y McGrew (2007), pueden destacarse dos posiciones sobre la globalización. En primer lugar, la posición globalista concibe que la globalización ha transformado el conjunto de relaciones políticas, sociales y económicas. Esta posición incluye dos variantes. Por un lado, los transformacionistas, quienes consideran que la globalización ha transformado todas las dimensiones de las relaciones como nunca había sucedido antes en la historia (Castells, 1997; Giddens, 1990). Destacan los efectos positivos de este proceso, tales como un mayor dinamismo de la economía o la interculturalidad, entre otros. Por otro lado, se encuentran los críticos, quienes también aceptan que la globalización es un hecho sin precedentes históricos. Sin embargo, resaltan sus aspectos negativos, ya que la globalización sería, desde enfoque, una nueva forma de dominación a la que denominan civilización del mercado global (Hard y Negri, 2002). Otros autores neogramscianos como Gill (2003) adoptan posiciones similares. Las fuentes intelectuales de esta posición son el posmarxismo y el posestructuralismo. Además de la crítica,

proponen una globalización desde abajo a partir del refuerzo de la agencia individual y colectiva, como alternativa a la globalización hegemónica por las fuerzas del mercado. En segundo lugar, la posición escéptica donde destacan Hirst y Thompson (1999). Su principal argumento es que el discurso sobre la interdependencia de la globalización ha sido exagerado. Entienden que las fuerzas locales y estatales siguen imperando con respecto a las fuerzas transnacionales. Las fuentes ideológicas de esta posición son el realismo y el materialismo histórico. El estatismo es la principal variante de la posición escéptica, apoyado en ideas nacionalistas o nativistas, la defensa del principio tradicional de soberanía y de las fronteras sólidas.

En el marco anterior hay que entender los actuales proyectos políticos de rechazo a la migración y, por extensión, a la globalización. Dichos proyectos están en auge, dado el actual contexto de crisis de la globalización. Según Sanahuja (2017), apoyándose en la metodología de las estructuras históricas de Robert Cox, la globalización ya no es una estructura histórica hegemónica. Ello se debe a que la combinación de capacidades, instituciones e ideas ha dejado de ser congruente:

En una estructura no hegemónica y en cambio, existirían más opciones y mayores márgenes de maniobra para nuevos actores [...] En ese contexto ha de entenderse el rápido ascenso del nacionalismo y la extrema derecha en Europa y en Estados Unidos. (Sanahuja, 2017, p. 46)

Para la CEPAL (2013), el orden mundial neoliberal entró en quiebra a raíz de la crisis económica y financiera de 2008.

Hay que indicar que no se trata de un rechazo coherente a la globalización, ya que lo que se busca es restringir la libre circulación de personas, pero no tanto la de mercancías y capitales. La movilidad se presenta como una excepción y no como una norma y se ubica en el ámbito de la seguridad. Desde posiciones escépticas y estatistas son frecuentes los procesos de securitización de las migraciones, en rechazo al fenómeno migratorio. Conviene recordar que la securitización de asuntos alude a los procesos por los que un actor securitizador mediante un *speech act*¹ anuncia la presencia de una amenaza existencial de un objeto referente, que debe ser protegido a través de medidas excepcionales (Buzan et al., 1998). La securitización aplicada al campo migratorio no es un fenómeno nuevo, habiendo sido estudiado desde hace décadas, especialmente en el continente europeo (Huysmans, 2000 y 2006). Consideramos pertinente ahondar en esta dinámica centrándonos en el caso de EE. UU., dada su relevancia como uno de los principales países de destino de la migración y la influencia que ejercen sus políticas en otros actores internacionales.

Para la CEPAL (2013), el orden mundial neoliberal entró en quiebra a raíz de la crisis económica y financiera de 2008

3. La política migratoria de Estados Unidos bajo la Administración Trump

En este punto analizamos el sistema migratorio de EE. UU., así como la narrativa securitizada de las migraciones reforzada por la Administración Trump y el consecuente nexo migración-seguridad que orienta la política migratoria de EE. UU. Comenzamos realizando una breve des-

¹ Un *speech act* (en castellano, acto discursivo) es un enunciado, es decir, un discurso oral o escrito. Esta denominación proviene de los estudios lingüísticos, destacando a autores como John Austin. Su incorporación a las ciencias sociales ha permitido analizar el papel del lenguaje en la construcción de significados sociales.

cripción del sistema migratorio de EE. UU. Desde un punto de vista normativo, las migraciones en EE. UU. están reguladas por la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 (Gobierno de Estados Unidos, 1952), que vino a agrupar los diferentes actos legislativos existentes hasta entonces en materia migratoria. Esta ley ha sufrido numerosas revisiones, siendo la reforma de 1965 la más sustancial. La ley de 1965 es conocida como Ley Hart-Celler (Gobierno de Estados Unidos, 1965), dado el impulso llevado a cabo por el senador Phillip Hart. Supuso la eliminación de los criterios de origen, etnia y raza para determinar la aceptación de población migrante. De hecho, acabó con la llamada “Fórmula de Origen Nacional”, en vigor entre 1924 y 1965 en virtud de la Ley de Inmigración de 1924 (Gobierno de Estados Unidos, 1924), por la que las personas migradas de un mismo país no podían representar más del 3% del total de población migrante. En cualquier caso, las leyes de migración otorgan al POTUS² poderes suficientes para prohibir la entrada a EE. UU. de nacionales de terceros países que pongan en riesgo la seguridad nacional.

En el plano institucional, la entidad responsable de la política migratoria es el Departamento de Seguridad Nacional (DHS³), creado en 2003 en sustitución del Departamento de Servicios de Inmigración y Naturalización en virtud de la Ley de Seguridad Nacional de 2002 (Gobierno de Estados Unidos, 2002). La ley de 2002 debe ser comprendida en el contexto post-11S de la guerra contra el terrorismo global que, entre otras cuestiones, implicó una securitización creciente de la política migratoria de EE. UU., conectando de manera explícita este fenómeno con el terrorismo (Messina, 2014) con no pocas controversias en materia de respecto de los derechos y libertades civiles (Tsoukala, 2008).

El DHS se compone de instituciones. En primer lugar, el Servicio de Ciudadanía e Inmigración (USCIS⁴), pieza clave del sistema migratorio de EE. UU., ya que se trata de la entidad encargada de la aprobación o denegación de las solicitudes de residencia permanente (conocida como tarjeta verde), naturalización, visados, permisos de trabajo y asilo. En segundo lugar, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE⁵) es la agencia policial dedicada a la investigación de actividades ilícitas de ciudadanos extranjeros que residen en EE. UU. y de la detención y deportación de migrantes irregulares. En tercer lugar, la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP⁶) es la agencia que vigila y controla las fronteras de EE. UU. para la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, el tráfico de personas y la migración irregular. Bajo su jurisdicción se encuentra la Patrulla Fronteriza de los EE. UU.⁷.

Un elemento a reseñar al respecto del enfoque de política migratoria es que la nueva institucionalidad surgida en 2003 planteó una mirada más restrictiva y negativa de la migración. La migración continuó estando ligada a la seguridad no solo en plano orgánico-institucional, también de forma creciente en el discurso. Se ajustaría a la denominada narrativa de seguridad sobre la migración de Ceccorulli y Lucarelli (2017). Una buena prueba de este giro securitario fue la

Un elemento a reseñar al respecto del enfoque de política migratoria es que la nueva institucionalidad surgida en 2003 planteó una mirada más restrictiva y negativa de la migración

2 President of The United States of America.

3 US Department of Homeland Security.

4 US Citizenship and Immigration Services.

5 US Immigration and Customs Enforcement.

6 US Customs and Border Protection.

7 US Border Patrol.

decisión de la USCIS en 2003 de eliminar la frase “EE. UU. es una nación de inmigrantes” de su declaración de principios (Jordan, 2018).

Continuamos el análisis centrándonos particularmente en la política migratoria de la Administración Trump. Sus bases ideológicas son el nativismo, el nacionalismo y la antinmigración. Explicado en términos simples, el nativismo es una corriente que prima lo propio y lo nativo y construye la identidad a partir del rechazo a lo foráneo. Es una forma extrema que combina nacionalismo y xenofobia. El nacionalismo es una ideología política que exalta la identidad nacional a través de diferentes símbolos y significados. Finalmente, la antinmigración es una posición contraria a la movilidad humana que se traduce en un conjunto de políticas que buscan restringir los movimientos migratorios a través del establecimiento de fronteras rígidas y técnicas de control migratorio. Como veremos, todo ello se sintetiza en el lema *America First*. En consecuencia, las medidas políticas buscan conectar discursivamente la migración con la inseguridad y restringir este fenómeno. A continuación, explicamos las medidas y narrativas más importantes que conforman la política migratoria de Trump.

3.1. El “muro de Trump” y las relaciones entre EE. UU. y México

Una de las cuestiones más polémicas y mediáticas es el propósito de EE. UU. de construir un muro en la frontera sur pagado por México. A tal efecto Trump, firmó la Orden Ejecutiva 13767 (Gobierno de Estados Unidos, 2017a). Con el objeto de lograr la financiación del muro entre México y EE. UU., Trump declaró la emergencia nacional para acceder a fondos de diferentes departamentos. Los problemas financieros y judiciales han frustrado el objetivo del muro fronterizo de Trump.

Como sucedió con la migración hacia Europa tras el Acuerdo entre los Estados Miembros de la UE y Turquía (Unión Europea, 2016), y el correspondiente traslado de las rutas migratorias hacia Libia, los desvíos de los flujos migratorios suelen llevar parejo un aumento de la peligrosidad de las travesías y una mayor vulneración de los derechos humanos de la población migrante (Delkáder-Palacios, 2019). Esto mismo está sucediendo con el avance de la construcción del muro entre México y EE. UU., que está empujando a la población migrante a emprender travesías más peligrosas. Se ha duplicado el número de fallecidos por la intensificación de los flujos a través del desierto de Sonora (Brooks, 2017).

Esta cuestión ha afectado enormemente a las relaciones políticas entre EE. UU. y México. De hecho, han provocado una crisis diplomática entre ambos países a causa de la cuestión migratoria. La primera fase fue el inicio de la crisis, desencadenada con la mencionada firma de Trump de la Orden Ejecutiva 13767 en enero de 2017, lo que llevó a un fuerte desencuentro con el entonces presidente de México, Enrique Peña Nieto. Las tensiones entre ambos mandatarios se van a prolongar hasta el final de la Presidencia de Peña Nieto en diciembre de 2018. En ese mismo contexto, entre 2017 y 2018, Andrés Manuel López Obrador (AMLO⁸) se postulaba como candidato a la Presidencia de México y publicó el libro *Oye, Trump. Propuestas y acciones en defensa de los migrantes en Estados Unidos* (López Obrador, 2017). Fue un alegato anti-Trump donde denunció la hispanofobia que sufren los mexicanos en EE. UU. y se solidarizó con el pueblo mexicano y las personas migradas de todo el continente latinoamericano. Durante

El nacionalismo es una ideología política que exalta la identidad nacional a través de diferentes símbolos y significados

8 AMLO son las siglas de Andrés Manuel López Obrador, como popularmente se conoce al presidente de México.

su campaña electoral, Andrés Manuel López Obrador mostró su rechazo a los planes de Washington de ampliar el muro en la frontera entre México y EE. UU. y denunció la vulneración de los derechos humanos de los migrantes mexicanos deportados desde EE. UU. Andrés Manuel López Obrador afirmó que no realizaría el “trabajo sucio” de detener los flujos migratorios de centroamericanos hacia EE. UU. Un discurso diametralmente opuesto fue el empleado por el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), José Antonio Meade, quien señaló que “la migración está relacionada con el crimen organizado y el blanqueo de dinero y pone en riesgo nuestra seguridad” (Luna, 2018).

La segunda fase se inició en diciembre de 2018, con la toma de posesión de Andrés Manuel López Obrador como presidente de México. Si bien en su campaña Andrés Manuel López Obrador tildó de inhumana la política migratoria de Trump, pronto comenzó a trabajar conjuntamente con su vecino del norte para restringir los flujos migratorios. La relación mejoró a raíz de la carta que Andrés Manuel López Obrador envió a Trump con la intención de “comenzar una nueva etapa entre ambos países” (Rojas, 2018), siendo muy bien recibida por Trump. Algunas fuentes explican este cambio de tendencia como una estrategia para evitar una guerra comercial EE. UU.-México por la amenaza de Trump de imponer a México un 5% de aranceles si México no frenaba la llegada de migrantes (Rampton y Oré, 2019). Estas llegadas se habían incrementado por las llamadas “Caravanas centroamericanas de migrantes”, con personas procedentes de toda Centroamérica. Las presiones de EE. UU. llevaron a Andrés Manuel López Obrador a una posición más pragmática que idealista, subordinándose a EE. UU. mediante el compromiso explícito de bloquear los flujos migratorios. Inicialmente, ofreció regularizaciones masivas y un programa de acogida para los migrantes centroamericanos. De esta forma, mantenía su promesa con EE. UU. y una cierta coherencia con su discurso promigrante. Sin embargo, finalmente el compromiso se cumplió con EE. UU., pero no con los migrantes. Se mantuvo el cierre de fronteras hacia EE. UU., pero se incrementaron las detenciones, expulsiones, deportaciones y vulneraciones de derechos de los migrantes, como apunta Amnistía Internacional (2019). La evaluación de Andrés Manuel López Obrador es positiva, afirmando que se logró tanto evitar la guerra comercial y el flujo de migrantes sur-norte (Morales, 2019). El acuerdo migratorio EE. UU.-México convertía a México en un “Estado tapón” contra la migración hacia EE. UU. (Pécoud y De Guchteneire, 2005) lo que allanó el camino de las negociaciones del acuerdo comercial conocido como T-MEC⁹, sustituto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), que entró en vigor en julio de 2020.

La segunda fase se inició en diciembre de 2018, con la toma de posesión de Andrés Manuel López Obrador como presidente de México

3.2. El “veto migratorio” o “veto musulmán”

El tercer elemento fue la elaboración de una lista negra de países en materia de migración con el objetivo declarado de prevenir el terrorismo, en lo que se conoció como “veto migratorio” o “veto musulmán”. En enero de 2017, Trump firmó la Orden Ejecutiva 13769 (Gobierno de Estados Unidos, 2017b) que prohibía la entrada a EE. UU. de todos los ciudadanos, independientemente de su estatus migratorio, procedentes de siete países de mayoría musulmana: Siria, Irán, Sudán, Libia, Somalia, Yemen e Irak. Esta orden conecta migración y terrorismo, estrategia común en los procesos de securitización. De hecho, su título reza “Protección de la nación de ataques terroristas de nacionales extranjeros”.

⁹ Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá.

Numerosos colectivos de la sociedad civil, como la Unión Estadounidense por las Libertades Civiles (ACLU), y representantes políticos han mostrado su desacuerdo y sus dudas acerca de la legalidad de esta medida, dado su posible carácter inconstitucional por vulnerar el debido proceso e igual protección. Podría tratarse de un veto generalizado a la población musulmana, de ahí la denominación de veto musulmán. Sus críticos consideran ilegal denegar la entrada a suelo estadounidense a personas con visado, independientemente de la religión mayoritaria del país en el que residan. De hecho, esta orden fue suspendida por la justicia, pese a las apelaciones del Gobierno. Los jueces no entendieron explicados ni razonados los motivos de seguridad nacional alegados por la Casa Blanca (Lissardy, 2017; Zurcher, 2017; BBC, 2017b). Una de las cuestiones más controvertidas de la Orden Ejecutiva fue su incompatibilidad con el derecho internacional por la suspensión del sistema de asilo y refugio. Todo ello a pesar de que en EE. UU. son de aplicación las normas sobre asilo y refugio (ONU, 1951), dado que es un país signatario del Protocolo Adicional sobre el Estatuto de los Refugiados (ONU, 1967). Cabe recordar que, en varias ocasiones, Trump se ha referido a algunos de estos países como *shit-hole countries*¹⁰.

El impacto del veto migratorio y musulmán de Trump fue múltiple. En lo relativo a las personas refugiadas, antes de su aprobación EE. UU. admitía en torno a 7200 personas al mes de los países vetados por la Orden Ejecutiva. Una vez esta entró en vigor pasaron a admitirse ocho personas refugiadas al mes (Carlsen, Lai y Pierce, 2017). En cuanto a los visados temporales ya concedidos, algunas fuentes calculan en torno a 100 000 visados revocados en virtud del veto migratorio. En cambio, a las personas procedentes de estos países, pero con residencia permanente reconocida en EE. UU., finalmente no se les revocó la tarjeta verde, pese a que inicialmente esto se incluía entre los planes de la Administración Trump. Por otra parte, en lo que respecta a las nuevas concesiones, a los siete países vetados se les concedían anualmente en torno a 52 000 tarjetas verdes de residencia permanente y 86 000 visados de residencia temporal (Singhvi y Parlapiano, 2017). En resumen, las personas afectadas en sólo un año serían 7200 solicitantes de asilo, 100 000 ciudadanos extranjeros con el visado temporal revocado, así como 52 000 nuevos solicitantes de residencia permanente y 86 000 nuevos solicitantes de residencia temporal. Es decir, en total casi 250 000 personas afectadas.

El rechazo al veto migratorio fue de tal magnitud que además del ámbito judicial y de la sociedad civil estadounidense, fueron varios los espacios en los que se manifestó una clara oposición. En el campo de la política doméstica, el Partido Demócrata lo rechazó de forma absoluta, pero además, algunos destacados miembros del Partido Republicano mostraron también su malestar (Fandos, 2017). En el campo empresarial, Google, Apple, Twitter, Microsoft y otras 97 empresas estadounidenses manifestaron públicamente el rechazo al veto migratorio de Trump (Huffington Post, 2017). Otro ámbito a destacar es el de la política exterior de EE. UU., con la publicación de un comunicado contra el veto migratorio firmado por 1000 agentes diplomáticos (Gettleman, 2017). La comunidad internacional también cuestionó la medida, destacando las declaraciones de los Jefes de Estado y de Gobierno de Francia, Alemania, Canadá, Turquía (BBC, 2017a). El único país musulmán que apoyó el veto migratorio fue Emiratos Árabes Unidos, aliado militar y comercial en el Golfo Pérsico (Reuters, 2017). Otros apoyos fueron los de Marine Le Pen, del partido de derecha radical populista francés Frente Nacional, y de fuerzas supremacistas blancas como el Ku Klux Klan (Gillman, 2017). Algunos analistas van más allá

*El impacto del
veto migratorio
y musulmán de
Trump fue múltiple*

10 Se trata de una expresión vulgar y fuertemente ofensiva que se traduce al castellano como "países de mierda".

afirmando, incluso, que el veto migratorio da oxígeno al ISIS¹¹, en la medida en que alimenta la retórica empleada por el terrorismo yihadista (De Luce, 2017).

Sin embargo, la Orden Ejecutiva 13769 fue reemplazada por la Orden Ejecutiva 13780 (Gobierno de Estados Unidos, 2017c) debido a que, como se indicó, la primera fue suspendida. La nueva medida incluyó a los siguientes países: Irán, Yemen, Siria, Libia, Venezuela y Corea del Norte. También esta Orden Ejecutiva ha suscitado reacciones políticas, existiendo además varias causas judiciales abiertas.

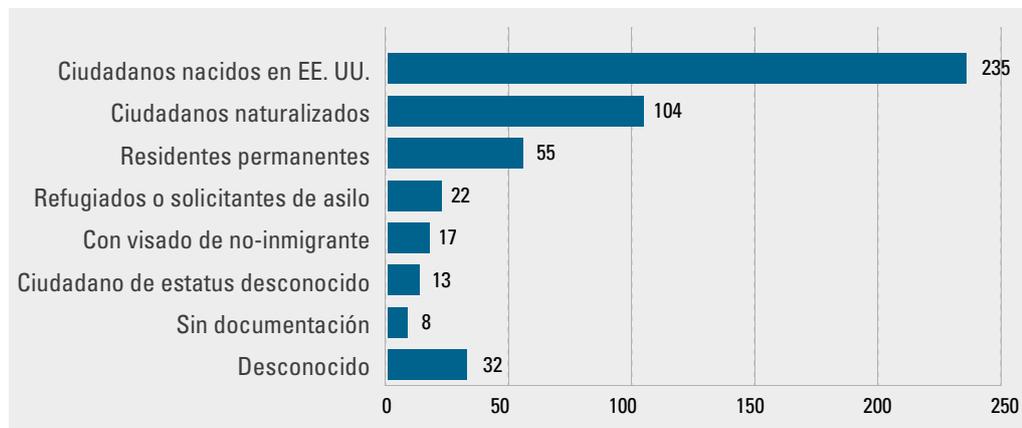
Esta lista de países proviene de un listado previo más amplio de los denominados “países que causan preocupación”. A los ciudadanos de estos países se les había retirado en 2015 la exención de visado. Debe señalarse que esta lista previa se aprobó durante la Administración Obama. Es destacable que otros países de mayoría musulmana como Arabia Saudí o Egipto, en los que han residido ciudadanos involucrados en actividades terroristas, quedaron fuera de la orden ejecutiva de Trump. Es particularmente reseñable el caso de Arabia Saudí, país de procedencia de 15 de los 19 participantes en los atentados del 11S (Bassets y Faus, 2017). La prioridad de preservar intereses políticos, comerciales y especialmente estratégicos y de seguridad con dichos países es una posible lectura al respecto.

Trump afirma que la religión no afecta a esta decisión, pero, al mismo tiempo, declaró su prioridad de acoger a los cristianos que se encuentren en situación de persecución en el contexto de la guerra de Siria (Brody, 2017).

Es fundamental señalar que no hay evidencias sobre la conexión entre el terrorismo (y otros problemas de seguridad nacional) y la migración. Precisamente, siguiendo a Bigo (2002), las estrategias de securitización de las migraciones buscan crear un continuum de seguridad que conecte cuestiones aparentemente no vinculadas como el terrorismo o el crimen organizado transnacional con las migraciones.

La siguiente gráfica muestra que la mayoría de las personas que participaron en actos terroristas en EE. UU. eran ciudadanos nacidos en este país y con residencia permanente. Una parte absolutamente minoritaria eran migrantes irregulares sin visado o solicitantes de asilo.

Fig. 1. Terrorismo y estatus migratorio en EE. UU. Número de casos desde el 11S hasta la actualidad



Fuente: *New America* (2020)

¹¹ ISIS son las siglas en inglés del autodenominado Estado Islámico de Irak y Siria, también conocido como Dáesh. Esta última es la denominación que recomiendan organismos como el Ministerio del Interior de España.

3.3. Coronavirus, excepcionalidad y America First: profundización de una política migratoria securitizada

En EE. UU., la crisis de la COVID-19 ejemplifica de manera nítida la combinación de nativismo, proteccionismo y fronteras duras mediante políticas de excepción. Si bien las políticas de excepción sobre migración han sido temporalmente la norma en casi todos los países durante la pandemia, en el caso de EE. UU. han implicado la profundización de un sistema migratorio que ya contaba con rasgos de securitización y excepcionalidad.

La orden ejecutiva sobre migración firmada por Trump el 23 de abril de 2020 tiene una vigencia inicial de dos meses. La migración se plantea explícitamente como una amenaza para el empleo de EE. UU. Su título no deja lugar a dudas: “Declaración por la que suspende la entrada de inmigrantes que pongan en riesgo el mercado de trabajo de EE. UU. durante la recuperación económica tras la COVID-19” (Gobierno de Estados Unidos, 2020). El decreto sintetiza la noción de *America First* y la securitización de la migración. La idea central es, explicada por Trump, empleo y asistencia sanitaria para los estadounidenses:

Este decreto garantizará que los estadounidenses desempleados de todos los orígenes sean los primeros en la fila de empleos a medida que nuestra economía se reabre [...] Preservaremos nuestros recursos de atención médica para pacientes estadounidenses. Tenemos que cuidar a nuestros pacientes, tenemos que cuidar a nuestros grandes trabajadores estadounidenses. (Trump, 2020)

En la línea de lo anterior se manifestaba el portavoz de la Casa Blanca, Kayleigh McEnany: “Es algo de sentido común que el pueblo americano puede entender muy bien: cuando los americanos necesitan trabajo, los americanos deben ir primero” (CNBC, 2020).

La prohibición total de la migración a EE. UU. durante 60 días, inicialmente anunciado por Trump en estos términos, fue después matizada permitiendo excepciones para médicos o inversores. Algunas de las consecuencias de esta orden fueron el bloqueo de 26.000 tarjetas verdes al mes o la suspensión de la reagrupación familiar. Asimismo, el sistema de asilo ha sido puesto en cuarentena, quedando suspendidas los trámites de acceso a protección internacional. Cabe señalar también que durante la pandemia se anuló la prohibición de deportación de menores y solicitantes de asilo (Álvarez, 2020).

En junio se anunció una evaluación general de todo el sistema de visados, tanto de residencia temporal como permanente, que busca una mayor restricción de la migración hacia EE. UU. Existe la posibilidad de que ciertas medidas excepcionales se prolonguen más allá de la COVID-19.

4. Alternativa de desecuritización de las migraciones

Como alternativa a los procesos de securitización, en el seno de las Naciones Unidas se aprobó el pasado mes de diciembre de 2018 en la ciudad de Marrakech el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular¹² (ONU, 2018). El antecedente más inmediato a este Pacto fue la Declaración de Nueva York (ONU, 2016), firmada por más de 190 países dos años antes. Esta declaración instaba a la comunidad internacional a abordar con urgencia la cuestión

La orden ejecutiva sobre migración firmada por Trump el 23 de abril de 2020 tiene una vigencia inicial de dos meses

¹² En adelante, el Pacto.

migratoria, recordando que actualmente la población migrante global asciende a 244 millones de personas y los migrantes forzados a 65 millones de personas.

El Pacto no gozó de pleno consenso en Naciones Unidas. En la sesión de la Asamblea General, 152 países votaron a favor, 5 en contra y 12 se abstuvieron. Los países que votaron en contra son EE. UU., Israel, Hungría, República Checa y Polonia. Como señalan Cachón Rodríguez y Aysa-Lastra (2019), 11 países de los entonces 28 Estados Miembros de la UE no apoyaron el Pacto, entre votos en contra, abstenciones y ausencias en la votación.

Existen diferentes posicionamientos y reacciones al Pacto. Por un lado, destacan lo que podemos denominar como la reafirmación securitaria de determinados países que han rechazado abiertamente el Pacto. Son los casos del Grupo de Visegrado (Eslovaquia, Hungría, Polonia y República Checa), pero también Estados Unidos, Israel y Australia. El Grupo de Visegrado, basándose en los postulados reaccionarios antimigratorios de la derecha radical populista, se ha convertido en un importante contrapoder dentro de la UE.

El Pacto es un acuerdo jurídicamente no vinculante a través del cual se persigue ahondar en las causas profundas de la migración, al tiempo que se pretende luchar contra el tráfico y la trata de migrantes y se aboga por el establecimiento de vías legales y seguras para la migración. Es un acuerdo de orientación globalista y cosmopolita y supone un avance hacia un esquema de soberanía posnacional y de cooperación multilateral, ya que fija recomendaciones sobre política migratoria, asuntos de competencia exclusiva de los Estados. Puede afirmarse, por ende, que supone un avance hacia la gobernanza global de las migraciones. Cachón Rodríguez y Aysa-Lastra (2019), consideran que el Pacto es un primer paso hacia un contrato social internacional en el campo de la gestión de las migraciones. Igualmente, consideran que incorpora la noción kantiana del derecho de ciudadanía mundial. Esto es ciertamente matizable, ya que el Pacto si bien reconoce los derechos humanos de las personas migradas, no reconoce la migración como un derecho humano de obligado cumplimiento para los Estados, es decir, la libertad de establecer libremente el lugar de residencia por parte de los individuos.

El Pacto plantea una narrativa desecuritizadora de las migraciones. Busca incidir en la percepción social existente en torno a las migraciones, para lo cual alienta al debate público basado en análisis y hechos como vía para la superación de estereotipos que alimentan la percepción de la migración como una amenaza para la seguridad. Por ello, las medidas que recomienda el Pacto no son controlar y reducir la migración, sino fomentarla y favorecerla. Siguiendo a Ceccorulli y Lucarelli (2017) pueden identificarse varias narrativas sobre las migraciones en el Pacto. La narrativa económica, relativa a los beneficios de la migración para los mercados de trabajo de los países de destino, la narrativa de la resiliencia, centrada en la generación de condiciones favorables en origen para evitar la migración y la narrativa de la responsabilidad global, focalizada en los derechos humanos.

El propósito del Pacto es “fomentar la cooperación internacional sobre la migración entre todas las instancias pertinentes, reconociendo que ningún Estado puede abordar la migración en solitario, y respetar la soberanía de los Estados y sus obligaciones en virtud del derecho internacional” (ONU, 2018, p. 3). Son tres las ideas clave de esta aseveración. Primero, se diagnostica que ningún Estado puede aisladamente abordar el reto migratorio. Segundo, se fija como objetivo fomentar la cooperación internacional sobre migración. Finalmente, se reconoce la principal limitación del Pacto: los Estados son soberanos, aunque obligados por el derecho internacional.

El Pacto plantea una narrativa desecuritizadora de las migraciones

Pese a introducir muy notables contribuciones, como la superación de la clásica diferenciación en derechos entre refugiados y migrantes económicos considerando a todos los individuos como sujetos de derechos, el Pacto tiene importantes limitaciones. Como se indicó, no es vinculante, pero además no compromete en términos presupuestarios a sus signatarios ni tampoco tiene objetivos específicos ligados a calendarios de cumplimiento. Ahora bien, sí constituye una guía para la acción política en la gestión de la migración y el inicio de la conversación sobre la necesaria cooperación sobre las migraciones internacionales (Cachón Rodríguez y Aysa-Lastra, 2019).

5. Conclusiones

El contexto de crisis de globalización en el que nos encontramos (Sanahuja, 2017) está facilitando la extensión de prácticas de securitización de las migraciones (Huysmans, 2006; Delkáder-Palacios, 2019) que, en realidad, ya existían con anterioridad. Un cierto regreso del Estado es reclamado desde lo que Held y McGrew (2007) denominan posiciones escépticas sobre la globalización. Aunque para ser más exactos, en realidad desde este enfoque la pregunta sería: ¿Alguna vez se fue el Estado? Uno de los principales efectos de la securitización de las migraciones son las mayores restricciones a la libre circulación de las personas en un contexto de intensa movilidad global de mercancías y capitales. Esta movilidad selectiva muestra una evidente contradicción.

El proceso de securitización de las migraciones dado en EE. UU. durante la Administración Trump ha construido una narrativa que presenta el fenómeno migratorio como una fuente de amenazas para la seguridad y el empleo de EE. UU., al ser explícitamente conectado con el terrorismo y el desempleo. Todo ello, se inserta en la doctrina nacionalista y antiglobalista del America First. Esta narrativa sustenta políticas que tienen consecuencias sociales y humanitarias muy negativas para las personas migradas y refugiadas. Asimismo, impacta negativamente en las relaciones diplomáticas entre EE. UU. y los países de origen y tránsito de la migración.

Sin embargo, existen aproximaciones y prácticas alternativas sobre el fenómeno de la migración. Un buen ejemplo es el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, de base universalista y cosmopolita, que plantea la migración en términos positivos y apuesta por su gestión desde estructuras multilaterales de gobernanza.

La desecuritización del hecho migratorio requiere de la extensión y generalización de narrativas sobre la migración que supongan una alternativa a la hegemónica narrativa de la seguridad. Asimismo, son precisas prácticas de política migratoria que acompañen y refuercen dichas narrativas, de cara a regular de manera justa y eficaz el fenómeno de la movilidad humana.

Referencias

- Álvarez, P. (2020). Nuevo decreto de Trump sobre inmigración: esto es lo que contempla la medida. *CNN*. <https://cnnespanol.cnn.com/2020/04/23/nuevo-decreto-de-trump-sobre-inmigracion-esto-es-lo-que-contempla-la-medida/>
- Amnistía Internacional. (2019). *México: cuando las palabras no bastan. Situación de los Derechos Humanos a un año de gobierno*. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/1126/2019/es/>

- Bassets, M. y Faus, J. (2017). Trump veta la entrada de refugiados e inmigrantes de varios países musulmanes. *El País*. https://elpais.com/internacional/2017/01/27/estados_unidos/1485551816_434347.html
- Bigo, D. (2002). Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives: Global, Local, Political*, 27, 63-92. <https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>
- BBC. (2017). *Trump executive order banning refugees: World reacts*. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-38781973>
- BBC. (2017). *Estados Unidos pierde la apelación a la suspensión judicial del veto migratorio: ¿qué va a pasar ahora?* <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38927125>
- Brody, D. (2017). Brody File Exclusive: President Trump Says Persecuted Christians Will Be Given Priority as Refugees. *CBN News*. <https://www1.cbn.com/thebrodyfile/archive/2017/01/27/brody-file-exclusive-president-trump-says-persecuted-christians-will-be-given-priority-as-refugees>
- Brooks, D. (2017). 4 efectos concretos que tendrá la construcción del muro que Donald Trump autorizó en la frontera entre Estados Unidos y México. *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-36466006>
- Buzan, B., Waever, O. y De Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner.
- Cachón Rodríguez, L. y Aysa-Lastra, M. (2019). El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Un contrato social internacional. En *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (pp. 83-96). CIDOB. <https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.84>
- Carlsen, A., Lai K. K. R. y Pierce, A. (2017). Muslim Refugees Were Admitted at a Lower Rate During Trump's Refugee Ban. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/interactive/2017/02/26/us/trump-refugees-muslim.html?mtrref=en.wikipedia.org&gwh=C312DA65FBC6DAD1BE75B80AA9F04677&gwt=pay&assetType=REGIWALL>
- Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Alianza.
- Ceccorulli, M. y Lucarelli, S. (2017). Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas. *The International Spectator*, 52(3), 83-102. <https://doi.org/10.1080/03932729.2017.1332850>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *La erosión del orden neoliberal del mundo*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4930-la-erosion-orden-neoliberal-mundo>
- CNBC. (2020). *Trump signs immigration order as part of pandemic crackdown*. <https://www.cnb.com/2020/04/22/trump-signs-immigration-order-as-part-of-pandemic-crackdown.html>
- De Luce, D. (2017). Trump's Immigration Order Gives Ammunition to ISIS, Endangers U.S. Troops. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2017/01/29/trumps-immigration-order-gives-ammunition-to-isis-endangers-u-s-troops/>
- Delkáder-Palacios, A. (2019). Securitización y condicionalidad migratoria en la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 8(2), 172-201. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.403

- Dewan, A. (2017). French far-right leader Le Pen applauds Trump's travel ban. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2017/02/01/europe/marine-le-pen-interview-amanpour/index.html>
- Fandos, N. (2017). Some Top Republicans in Congress Criticize Trump's Refugee Policy. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2017/01/29/us/politics/republicans-congress-trump-refugees.html>
- Gettleman, J. (2017). State Department Dissent Cable on Trump's Ban Draws 1,000 signatures. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2017/01/31/world/americas/state-dept-dissent-cable-trump-immigration-order.html>
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Stanford University Press.
- Gill, S. (2003). *Power and Resistance in the New World Order*. Palgrave Macmillan.
- Gillman, T. J. (2017). This Day in Trump, Day 9: Muslim ban fallout. *The Dallas Morning News*. <https://www.dallasnews.com/news/politics/2017/01/29/this-day-in-trump-day-9-muslim-ban-fallout/>
- Gobierno de Estados Unidos. (1924). *Public Law 68-139, May 25 1924, of Immigration*. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-79/pdf/STATUTE-79-Pg911.pdf>
- Gobierno de Estados Unidos. (1952). *Public Law 82-414, June 27 1952, of Immigration and Nationality*. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-66/pdf/STATUTE-66-Pg163.pdf>
- Gobierno de Estados Unidos. (1965). *Public Law 89-236, October 3 1965, of Immigration and Nationality, amendments*. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-79/pdf/STATUTE-79-Pg911.pdf>
- Gobierno de Estados Unidos. (2002). *Public Law 107-296, November 25 2002, of Homeland Security*. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-116/pdf/STATUTE-116-Pg2135.pdf>
- Gobierno de Estados Unidos. (2017a). *Executive Order 13767, January 25 2017, of Border Security and Immigration Enforcement Improvements*. <https://www.federalregister.gov/documents/2017/01/30/2017-02095/border-security-and-immigration-enforcement-improvements>
- Gobierno de Estados Unidos. (2017b). *Executive Order 13769, January 27 2017, of Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into United States*. <https://www.federalregister.gov/documents/2017/02/01/2017-02281/protecting-the-nation-from-foreign-terrorist-entry-into-the-united-states>
- Gobierno de Estados Unidos. (2017c). *Executive Order 13780, March 6 2017, of Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into United States*. <https://www.federalregister.gov/documents/2017/03/09/2017-04837/protecting-the-nation-from-foreign-terrorist-entry-into-the-united-states>
- Gobierno de Estados Unidos. (2020). *Proclamation 10014, April 22 2020, Suspending Entry of Immigrants Who Present Risk to the U.S. Labor Market During the Economic Recovery Following the COVID-19 Outbreak*. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-suspending-entry-immigrants-present-risk-u-s-labor-market-economic-recovery-following-covid-19-outbreak/>

- Hardt, M. y Negri A. (2002). *Imperio*. Paidós.
- Held, D. y McGrew, A. (2007). *Globalization/Anti-Globalization: Beyond the Great Divide*. Polity.
- Hirst, P. Q. y Thompson, G. F. (1999). *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Polity.
- Huffington Post. (2017). Google, Apple, Facebook, Microsoft y otras 97 compañías estadounidenses se oponen al veto migratorio. *Huffington Post*. https://www.huffingtonpost.es/2017/02/06/google-companias-trump_n_14632568.html
- Huysmans, J. (2000). The European Unión and the Securitization of Migration. *Journal of Common Markets*, 38(5), 751-777. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263>
- Huysmans, J. (2006). *The Politics of Insecurity: Fear, Migration & Asylum in the EU*. Routledge.
- Jordan, M. (2018). Is America a 'Nation of Immigrants'? Immigration Agency Says No. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/02/22/us/uscis-nation-of-immigrants.html>
- Lissardy, G. (2017). ¿Cómo eligió Donald Trump los 7 países en su polémica prohibición de entrada a Estados Unidos? *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38805983>
- López Obrador, A. M. (2017). *Oye Trump. Propuestas y acciones en defensa de los migrantes en Estados Unidos*. Planeta.
- Luna, K. (2018). Mexico's Presidential Candidates on Migration Issues. *Center for Immigration Studies*. <https://cis.org/Luna/Mexicos-Presidential-Candidates-Migration-Issues>
- Messina, A. M. (2014). Securitizing Immigration in the Age of Terror. *World Politics*, 66(3), 530-559. <https://doi.org/10.1017/S0043887114000148>
- Morales, A. (2019). Política migratoria de México ha dado buenos resultados: AMLO. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica-migratoria-de-mexico-ha-dado-buenos-resultados-amlo>
- New America. (2020). *Part II. Who are the terrorists? They are as "American as Apple Pie"*. <https://www.newamerica.org/in-depth/terrorism-in-america/who-are-terrorists/>
- Organización de las Naciones Unidas - Asamblea General. (1951, 28 de julio). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra. <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas - Asamblea General. (1967, 31 de enero). *Protocolo sobre el Estatuto sobre los Refugiados*. Nueva York. <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas - Asamblea General. (2016, 19 de septiembre). *Declaración de Nueva York*. Nueva York. <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>
- Organización de las Naciones Unidas - Asamblea General. (2018, 10 y 11 de diciembre). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. Marrakech. <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>
- Pécoud, A. y De Guchteneire, P. (2005). Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas. *Migraciones Internacionales*, 3(2), 137-166. <https://doi.org/10.17428/rmi.v3i9.1218>

- Rampton, R. y Oré, D. (2019). Trump calls off tariffs after Mexico vows to tighten borders. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-mexico-talks/trump-calls-off-tariffs-after-mexico-vows-to-tighten-borders-idUSKCN1T8196>
- Reuters. (2017). *UAE says Trump travel ban an internal affair, most Muslims unaffected*. <https://in.reuters.com/article/usa-trump-immigration-emirates-idINKBN15G46F>
- Rojas, A. G. (2018). Relaciones México-Estados Unidos: 5 puntos clave de la conciliadora y polémica carta que AMLO le envió a Trump. *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44930503>
- Sanahuja, J. A. (2017). Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En Manuela Mesa (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-2017* (pp. 41-77). CEIPAZ.
- Singhvi, A. y Parlapiano, A. (2017). Immigration Ban: Who Is Barred and Who Is Not? *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/interactive/2017/01/31/us/politics/trump-immigration-ban-groups.html>
- Trump, D. (2020). *Proclamation 10014 Announcement*. <https://cnnspanol.cnn.com/2020/04/23/nuevo-decreto-de-trump-sobre-inmigracion-esto-es-lo-que-contempla-la-medida/>
- Tsoukala, A. (2008). Defining the terrorism threat in the post-September 11 era. En Didier Bigo y Anastassia Tsoukala (eds.), *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal practices of liberal regimes after 9/11* (pp. 49-99). Routledge.
- Zurcher, A. (2017). ¿Es ilegal la orden de Donald Trump que impide la entrada a EE. UU. de personas de 7 países musulmanes? *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38810172>



LAS RELACIONES DE LA UE EN EL MARCO DE UN ORDEN INTERNACIONAL HÍBRIDO: EL ACUERDO UE-CUBA COMO ALTERNATIVA AL NUEVO ESCENARIO

EU Relations in the Framework of a Hybrid International Order: The EU-Cuba Agreement as an Alternative to the New Scenario

Alexis Berg-Rodríguez

Universitat Oberta de Catalunya

E-mail: aberg@uoc.edu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8374-2568>



Autor

El artículo compara el impacto de los Acuerdos firmados por la Unión Europea (UE) con los antiguos países socialistas del Este en 1999 y con Cuba en 2016 para garantizar una relación institucional y con las sociedades de estos países. Con el objetivo de analizar si el Nuevo Modelo Diplomático (NMD) de la UE puede ser más efectivo que las condicionalidades implementadas en la política exterior de la UE antes de la entrada del Tratado de Lisboa con los países que realicen la transición o cambios desde el sistema socialista a un sistema democrático liberal; o con los Estados cuyos regímenes políticos y sus sistemas económicos no son homologables a las democracias liberales en el siglo XXI. Nos preguntamos si el NMD UE-Cuba puede ser utilizado en el caso de Bielorrusia, Birmania, Rusia, Vietnam, la India, Mongolia o Afganistán para acompañar a las sociedades civiles en estos procesos.



Resumen

The article compares the impact of the Agreements signed by the European Union (EU) with the former socialist countries of the East in 1999 and with Cuba in 2016 to guarantee an institutional relationship and with the societies of these countries. In order to analyse whether the New Diplomatic Model (NDM) of the EU can be more effective than the conditionalities implemented in the EU's foreign policy before the entry of the Treaty of Lisbon with the countries that make the transition or changes from the socialist system to a liberal democratic system; or with States whose political regimes and economic systems are not comparable to liberal democracies in the 21st century. We wonder if the EU-Cuba NDM can be used in the case of Belarus, Myanmar, Russia, Vietnam, India, Mongolia or Afghanistan to accompany civil societies in these processes.



Abstract

Transición; cambio; diálogo político; democracia; nuevo modelo diplomático UE-Cuba; Rumania.

Transition; exchange; political dialogue; democracy; new diplomatic model EU-Cuba; Rumania.



Key words

Recibido: 25/03/2022. Aceptado: 05/04/2022



Fechas

1. Introducción¹

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa 2009, y la reforma de los Tratados, la Unión Europea (UE) tiene una presencia consolidada en el contexto internacional. Aunque es objeto de valoración muy dispar, es indiscutible que tiene logros consolidados en las esferas de las relaciones multilaterales, interregionales, y bilaterales, especialmente, en su relación con América Latina. En el artículo nos centramos en el estudio del impacto de los Acuerdos firmados por la UE para acompañar el proceso de transición realizado en los países miembros del antiguo campo socialista en Europa del Este, con los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación firmados por la UE en el siglo XXI. En el primer caso, destaca la relación que mantienen la UE con China desde 1975, con Vietnam desde 1991, y con los antiguos países Socialistas del Este, incluyendo a Rumania. En el segundo caso, se encuentra Cuba, país con el que la UE tiene un Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación (ADPC) desde 2016 y que se está aplicando de manera provisional desde el 2017-2022. Nos referimos a Rumania, salvando las características del acuerdo y el momento histórico, como antecedente del Acuerdo UE-Cuba por haber tenido con la UE desde 1999 un Acuerdo de Asociación para la Adhesión que facilitó la entrada de Rumania en la UE. En el caso de Cuba, el ADPC no tiene una asignación financiera para respaldar los cambios institucionales, ni la estructura económica de la Isla. Es un acuerdo centrado en reforzar el cambio institucional que se ha producido en la relación UE-Cuba, caracterizado por reforzar sus relaciones a través del diálogo político, en todas las esferas de la relación bilateral como son: “la cooperación, el comercio y los derechos humanos en igualdad de condiciones y sin ninguna injerencia en los asuntos internos de las partes; facilitando que la Unión pueda acompañar las transformaciones que el Gobierno y la sociedad cubana están realizando desde el 2011” (Berg-Rodríguez, 2020, p. 7). En otras palabras, el diálogo político es la esencia del denominado Nuevo Modelo Diplomático de Relación UE-Cuba, (NMD UE-Cuba).

Partiendo de las aportaciones de Der Derian (1987), y Noé Cornago (2013) entendemos por diplomacia el conjunto de prácticas, instituciones y discursos que surgen como resultado de la necesaria mediación, y la no superación definitiva, del extrañamiento entre comunidades políticas. Este cambio institucional en la relación de ambos socios se presenta como resultado de la evolución que ha tenido la política exterior de la Unión Europea y por los cambios realizados por el Gobierno cubano desde el 2008 al 2022. Estos factores han permitido utilizar el diálogo político en igualdad de condiciones como mecanismo de negociación entre las partes, sustituyendo la política de confrontación, de coacción, injerencia y de aislamiento que mantienen los Estados Unidos (EE. UU.) contra Cuba. Por ello, hemos apostado por realizar un estudio desde el enfoque institucional-histórico, ya que nos permite examinar mejor las relaciones dinámicas entre ideas, intereses e instituciones (Steinmo, 2016, p. 119). Este concepto ha servido para identificar los elementos esenciales que han permitido utilizar el diálogo político en la relación UE-Cuba y que facilitaron el cambio y la construcción de un nuevo modelo diplomático y político entre ambos actores.

El cambio es cuestión de una voluntad política que no se deriva de alguna racionalidad a priori, tanto comunicativa como instrumental, sino de cierta interpretación social (Reynares, 2017, p. 209). Igualmente, el institucionalismo discursivo, nos permiten observar como el cambio insti-

En otras palabras, el diálogo político es la esencia del denominado Nuevo Modelo Diplomático de Relación UE-Cuba, (NMD UE-Cuba)

¹ Este artículo ha sido presentado en la Jean Monnet Lecture impartida en el Centro de Excelencia Jean Monnet de la Facultad de Economía en la Universidad de Coimbra y presenta los objetivos iniciales de la Estancia de Investigación realizada en el año 2022 en el Ibero-Amerikanisches Institut de Berlín.

tucional de los actores europeos y cubanos utilizan el diálogo político y la cooperación, sin condicionalidad, en igualdad de condiciones para colaborar en función de sus intereses comunes.

Por ello, la UE afirmaba que “las relaciones debían concebirse en un enfoque recíproco y no unilateral, lo cual fue seguido por [...] la formalización del diálogo político a nivel ministerial” (Černý, 2013, p. 286). De este modo, la Posición Común de la Unión Europea contra Cuba quedó políticamente superada, hasta su derogación en el 2016. Previo a este escenario, “Raúl Castro, había flexibilizado el marco de negociación con la UE y se caracterizó por una posición más pragmática al aceptar negociar con la Posición Común todavía en vigor” (Ayuso et al., 2017), aunque estaba técnicamente suspendida por las instituciones europeas. En el artículo, nos interesa examinar la situación actual y las perspectivas de evolución de la relación que mantiene la UE con el gobierno cubano, a pesar de ser una relación poco común, valorando el impacto del NMD UE-Cuba frente a la política exterior de los Estados Unidos implementada en su relación con Rumania y Cuba.

Para alcanzar este objetivo, el artículo se divide en cuatro apartados: En el primero, analizamos las características generales de los acuerdos que utiliza la UE en su política exterior, incluyendo un breve análisis de la estructura del ADPC UE-Cuba. En el segundo, hacemos un análisis de las relaciones de la UE con Cuba y Rumanía en los años 1990-1999, tras el fin de la guerra fría. En el tercer apartado, se hace un análisis sobre la importancia del NMD frente al agotamiento de las condicionalidades en la política exterior de la UE. En las reflexiones finales se identifican los retos del Acuerdo UE-Cuba como posible alternativa para gestionar el nuevo orden internacional por la UE. Además, se observa como el diálogo político y la diplomacia son los elementos que pueden permitir replicar el NMD en la relación de la UE con países híbridos que tienen déficit democrático para acompañar a la sociedad civil en estos procesos. Como explica Szmolka (2012), se entiende por países híbridos, aquellos que combinan elementos de la democracia “instituciones representativas, elecciones y constitucionalismo con otras formas de poder autoritarias” (p. 13). En este punto, se pueden encontrar la relación de la UE con Bielorrusia, Rusia, Vietnam, la India, o Mongolia. Por otra parte, tenemos a Afganistán, país que es gobernado por “El Emirato Islámico” (Talibanes) desde agosto del 2021 (Peregrín, 2022), después de la misión militar de los Estados Unidos, que duró casi 20 años. A pesar de este tiempo, no se logró consolidar un sistema democrático en Afganistán, ni las instituciones democráticas para defenderla. Las mayores perdedoras son las niñas que alcanzaron la mayoría de edad en los últimos 20 años y que ahora creen que no pueden vivir la vida que se les prometió (Doucet, 2021). Este resultado nos obliga a buscar nuevas alternativas, que permitan acompañar a la sociedad de Afganistán en este nuevo contexto.

Este resultado nos obliga a buscar nuevas alternativas, que permitan acompañar a la sociedad de Afganistán en este nuevo contexto

2. Características Generales de los Acuerdos de la política exterior de la UE

La relación de la UE con terceros Estados ha evolucionado junto con las relaciones que mantenía Europa desde el nacimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957 hasta la actual relación que mantiene la Unión Europea con América Latina y el Caribe. En esta relación, la UE ha implementado una gama de Acuerdos y los ha combinado con todos los instrumentos de su política exterior, especialmente, en su relación con Cuba. La relación entre ambos continentes estuvo marcada por ocupar el vacío que provocó la desaparición del campo

socialista en materia de cooperación, por la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, y como tercer elemento tenemos la implementación de lo que hoy conocemos dentro de los Acuerdos como cláusula de democracia y cláusula de derechos humanos (Tratado de la UE, 2010, art. 2) y que han pasado a formar parte de la política exterior común de la UE.

La II Cumbre UE-ALC de Madrid² dejó dos hechos relevantes para la relación birregional. En primer lugar, se encuentra “la firma del acuerdo de asociación entre la UE y Chile” (Freres, 2002, p. 155), en segundo lugar, está la propuesta de la UE a los países andinos “de un acuerdo de cooperación tipo tercera generación plus o cuarta generación menos, ya que no supone una mejora significativa con respecto a los acuerdos actuales” (Freres, 2002, p. 156). Las diferencias esenciales entre los Acuerdos de Asociación y Acuerdo de Cooperación de tercera generación plus o cuarta generación, han sido marcadas por Arenal (2011), poniendo el acento en el diálogo político institucionalizado y en un amplio campo de actuación como son “la cooperación al desarrollo, y multilateral, pero a diferencia de los acuerdos de asociación firmados con Chile, o México, no incluían el establecimiento de áreas de libre comercio o el compromiso para avanzar hacia las mismas, lo que suscitó de nuevo las objeciones de ambas subregiones” (p. 304). De hecho, Arenal (2011, p. 305) considera que en “los Acuerdos de Cooperación de Tercera Generación Plus o Cuarta Generación Minus, la UE ha incluido la Cláusula de Cooperación Avanzada”, con el objetivo de ampliar la cooperación a todos los sectores de la sociedad. En este sentido, el ADPC UE-Cuba del 2016, es la respuesta al agotamiento de las condicionalidades implementadas por la UE contra Cuba a través de la Posición Común. El Acuerdo se puede clasificar dentro de los Acuerdos de Cuarta Generación Minus. En primer lugar, por tener como eje central el desarrollo del diálogo político y de cooperación al desarrollo entre las partes; por no prever la implementación de un Acuerdo de Libre Comercio; y finalmente, por no tener un presupuesto asignado para su funcionamiento.

Al mismo tiempo, el ADPC es un acuerdo no preferencial, con un capítulo que regula el comercio entre las partes, sujeto a las normas de la OMC, aunque, las Partes podrán modificar y profundizar sus relaciones comerciales y en materia de inversión cuando lo consideren viable (DOUE, 2016, art. 69). La ejecución de este artículo puede permitir comenzar la negociación de un Acuerdo de Comercio o Libre Comercio, así como ampliar la relación en esta esfera, siempre que las partes estén de acuerdo en iniciar un diálogo político en este capítulo. Como explica Hurtado, los Acuerdos varían en “función de las necesidades y la cesión de soberanía a la que estén dispuestos los países firmantes, [...] hasta llegar al acuerdo de Nueva Generación que incorpora, inversiones, propiedad intelectual, compras públicas, y desarrollo sostenible (Hurtado, 2017). En este punto, hay que destacar que el ADPC UE-Cuba, se aleja de las condicionalidades de la Posición Común y se acerca a los Acuerdos de Nueva Generación.

3. Aproximación a la relación UE-Cuba y UE-Rumania en los años 90-99

La Posición Común (PC) establecida contra Cuba por la UE, en la Decisión del Consejo Europeo de Florencia (96/697/PESC), fue aprobada a proposición del presidente de España, José María Aznar, en virtud del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea y se convirtió en el

El Acuerdo se puede clasificar dentro de los Acuerdos de Cuarta Generación

2 N de A. II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid los días 17 y 18 de mayo de 2002.

comienzo de un largo periodo de retroceso en la relación de la UE y Cuba, ya que esta condicionalidad solo beneficiaba a la política de los Estados Unidos. Como explica López-Levy (2020), el bloqueo norteamericano “pretende estimular en Cuba una transición política y económica violenta” (p. 88), con un elevado coste de intangibles. Por ello, el factor externo puede condicionar la imprevisibilidad de las actuaciones individuales y colectivas en una supuesta transición violenta en Cuba. En el caso de la transición en Rumanía, “ninguna teoría pudo explicar quién mató a 1000 personas, quiénes fueron aquellos terroristas que dispararon durante más de una semana en Bucarest, y en otras ciudades del país, y cómo luego desaparecieron sin rastro” (Marcu, 2003). Este suceso podría repetirse en Cuba, si no desaparecen los factores externos que pueden motivar este tipo de actuaciones. También, arroja luz sobre lo decisivo que pudo ser la injerencia extranjera y el interés geopolítico y geoestratégico de los antiguos países socialistas para los Estados Unidos y la Unión Europea.

El interés de la UE se cristalizó en la Conferencia Europea del 2000 (volumen 1 “Por una Unión más fuerte y más amplia”, 2.ª parte “El desafío de la ampliación”). “Para la Comisión, la Conferencia no formaba parte de una estrategia de adhesión propiamente dicha”. Sin embargo, terminó siendo una estrategia para la ampliación, ya que era necesario para hacer frente a las amenazas mundiales y a las presiones políticas de Rusia. Por esta razón, junto a las tensiones geopolíticas Occidente-Rusia, “el uso de los instrumentos de la política exterior como mecanismos de presión para alcanzar el proceso de democratización en los países del antiguo campo socialista” (Levitsky y Way, 2005), fue decisivo, pero no efectivo para todos los procesos de transición de los antiguos países socialistas, especialmente en el caso de Cuba. Kopstein y Reilly (2003) sostienen que “la proximidad geográfica de los antiguos países comunistas con Occidente ha jugado un papel positivo —o negativo— en la transformación y democratización de dichos países”. En el caso de Rumania con la UE fue positivo, mientras que ha sido negativo en el caso de Cuba con los Estados Unidos, aspecto que hoy puede favorecer un mayor acercamiento de la sociedad y del gobierno cubano a los valores democráticos de la Unión, a pesar de la distancia geográfica que les separa.

De hecho, después de la caída del bloque Soviético y la desaparición del Pacto de Varsovia, Rumania presentó su solicitud para formar parte de la Alianza del Atlántico Norte (OTAN), y de la Unión Europea. Estos pasos influyeron positivamente en la relación que mantenía Rumanía con Occidente, especialmente tras ser admitida en la OTAN, en el 2004 y posteriormente en el 2007 en la UE (Marcu, 2003). La firma del Acuerdo de Asociación para la Adhesión a la UE en 1999 abrió una ventana para la entrada de Rumania a la OTAN, garantizando una mayor seguridad frente a las amenazas de la Federación de Rusia. Aunque es una contradicción de la política exterior de la Unión Europea en su relación con los antiguos países socialistas. Si tenemos presente que, en 1996, la UE firma con Vietnam el Acuerdo de Cooperación, y también, aprueba la Posición Común de la UE contra Cuba, donde el principal objetivo “era favorecer un proceso de transición pacífica hacia una democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales” (Consejo de la UE, 1996/697/PESC). Mientras que, en el caso de Rumania en 1999, se puso en marcha el Acuerdo de Asociación para la Adhesión, respaldado por tres instrumentos de preadhesión —Phare, IPEP y Sapard—, con un amplio respaldo económico y que tenía como objetivo central preparar al país para la adhesión (Decisión del Consejo, 1999/852/CE), realizando reformas en su estructura económica, política, y social. El acompañamiento de la UE en este proceso de cambios permitió consolidar el arraigo de los valores democráticos y de mercado

El acompañamiento de la UE en este proceso de cambios permitió consolidar el arraigo de los valores democráticos y de mercado en la sociedad rumana

en la sociedad rumana. Al mismo tiempo, la UE asignó a Rumania, a través del “programa Phare”³, una financiación de 649 millones de euros para el periodo 1995-1999 (Decisión del Consejo, 1999/852/CE). Unido a la asistencia financiera brindada a Rumania y al resto de los Estados candidatos a la adhesión durante el periodo 2000-2006, se incluyeron medidas de apoyo en materia de agricultura y desarrollo rural a través del “programa de preadhesión Sapard”, y del instrumento estructural IPEP. Estos programas, permitieron, consolidar el proceso de transición y la adhesión de Rumania a la UE.

De acuerdo con Whitehead, (2017) estos esfuerzos y los intereses geopolíticos de la UE en los países del Este hicieron imposible que la UE “apoyara el esfuerzo de Felipe González, para promover una democratización en Cuba, en 1995” (p. 75). Probablemente, “desde el inicio era solo una ilusión que no llegó a realizarse por falta de empuje y recursos europeos” (Whitehead, 2017, p. 76). En otras palabras, el Gobierno cubano exigía a las instituciones europeas, mayores garantías para realizar los cambios y la modernización de su modelo económico y político. Sin embargo, en 1996, la UE aprobó y puso en marcha durante 20 años la Posición Común contra Cuba. De acuerdo con Levitsky y Way (2005) “las políticas que la comunidad internacional ha empleado para impulsar la democratización —entre otras, la presión militar y diplomática de Estados Unidos, la condicionalidad política y los programas de asistencia a la democracia— han sido poco claras y su impacto variable”. Especialmente, si tenemos presente los 20 años de inversión y de condicionalidades implementadas por los Estados Unidos y sus aliados en Afganistán y el bloqueo contra Cuba que dura más de 60 años, sin que alcanzarán los resultados propuestos inicialmente. Estos resultados han llevado a la UE a construir un NMD en su relación con Cuba. Siendo una de las prioridades recogidas en la Estrategia Global de la Unión del 2016 para reforzar su relación multilateral con América Latina (ver tabla 1), alejado de las medidas de confrontación y de presión que mantienen los Estados Unidos en su relación con Cuba. Como explica Donald Schulz (1993, p. 100), “la mejor manera de favorecer el cambio político en Cuba es terminar el bloqueo de la isla por Estados Unidos”. Este argumento, fue respaldado por el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, estimulando un cambio en la relación con la isla durante los últimos años de su mandato (ver tabla 1). Sin embargo, desde 2017 hasta la actualidad, se han reforzado las condicionalidades y hace que el “bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos contra Cuba sea el más prolongado que haya conocido la historia de la humanidad” (Comité Independencia y Soberanía para América Latina, 2022). El bloqueo tiene como objetivo, “estimular una transición genuina a una libertad política y económica en Cuba, el respeto de los derechos humanos de la sociedad cubana, a través del desencanto y el desaliento basados en la insatisfacción y las dificultades económicas” (Mallory, 1991, p. 886). Este objetivo sigue formando parte de la herencia que se traspasan los presidentes de los Estados Unidos desde el siglo XIX hasta el presente siglo XXI.

Por esta razón, seguimos la definición planteada en la Conferencia Naval de Londres, de 1909, en la que se recoge como principio aceptado en el derecho internacional que: “el bloqueo es un acto de guerra”, y siendo así, solo es posible su empleo entre los beligerantes. No existe, por otra parte, norma del derecho internacional que justifique el llamado “bloqueo pacífico” (Miranda, 1996). Por el contrario, el Gobierno de los Estados Unidos emplea la figura del “embargo” para no reconocer que aplica contra Cuba en tiempos de paz, medidas de tiempo de guerra, una guerra no declarada contra el pueblo de Cuba. Independientemente de la estructura y de las di-

Este objetivo sigue formando parte de la herencia que se traspasan los presidentes de los Estados Unidos desde el siglo XIX hasta el presente siglo XXI

3 Phare: Plan de acción para la ayuda condicionada a Polonia y Hungría.

ferencias entre unidades, la política de poder, la lógica de la supervivencia y la dinámica de (in) seguridad, todas ellas parecen ser universalmente relevantes para las relaciones internacionales (Buzan, 1996, p. 61). Estos elementos, hacen que el embargo, sea una prohibición de Estados Unidos para limitar el tráfico comercial con Cuba. Se estiman que las pérdidas por el bloqueo -en el último año- fueron superiores a los 9.157 millones de dólares. (Comité Independencia y Soberanía para América Latina, 2022). Estos efectos han sido esenciales para limitar el bienestar y la salud de la sociedad cubana en el marco del covid-19, y también, pudo ser un factor importante en el malestar y las manifestaciones ocurridas en julio del 2021 en Cuba. Por otra parte, como observamos en la tabla 1, los Estados Unidos han aumentado las condicionalidades en su relación con Cuba, sin alcanzar los objetivos propuestos, hasta estos momentos. Mientras que la UE, ha cambiado su relación con el gobierno y la sociedad cubana.

Tabla 1. Características de la relación de la UE y de los EE. UU. con Cuba (2014-2022)

	Unión Europea	Estados Unidos
Diálogo político 2014-2022	<p>La UE suspende la posición común contra Cuba de manera indefinida para el comienzo de la negociación del Acuerdo con Cuba (febrero, 2014).</p> <p>Comienzo con las negociaciones del Nuevo Modelo Político de relación Unión Europea-Cuba y del Acuerdo de Diálogo político y cooperación UE-Cuba (abril, 2014).</p> <p>Se deroga la Posición Común (2016).</p> <p>Se firma el ADPC UE-Cuba (2016).</p> <p>Comienza la aplicación provisional del Acuerdo (2017-actualidad).</p> <p>1) Se pone en marcha el NMD reforzando las relaciones entre ambas partes a través del diálogo político, la cooperación, el comercio y los derechos humanos en igualdad de condiciones y sin ninguna injerencia en los asuntos internos de las partes.</p> <p>2) Configurar un espacio político-institucional-jurídico que responda a los intereses de las sociedades cubana y europea, del Gobierno cubano y de las instituciones de la UE.</p> <p>3) Permite que la UE puede acompañar las transformaciones que el Gobierno y la sociedad cubanos están realizando desde 2011 en su modelo económico-social-político.</p>	<p>Los presidentes de Cuba y de los Estados Unidos, anuncian el acercamiento diplomático entre los dos vecinos (diciembre, 2014).</p> <p>Se normalizan las relaciones diplomáticas y se realiza la apertura de la embajada de los EE. UU. en Cuba y de Cuba en los EE. UU. (julio, 2015).</p> <p>Se mantiene el bloqueo contra Cuba y las condicionalidades para efectuar una transición política y económica en Cuba.</p> <p>Se flexibilizan el bloqueo contra Cuba a través de un paquete de prerrogativas ejecutivas del presidente Obama (2015-2016).</p> <p>Se realiza un diálogo político para abordar las compensaciones por las nacionalidades y por el bloqueo (diciembre, 2015).</p> <p>El presidente Obama solicita al Congreso derogar el bloqueo contra Cuba, pero no es aprobado por todo el Congreso (enero, 2016).</p> <p>Se reconocen oficialmente las relaciones con Cuba (octubre, 2016).</p> <p>Los EE. UU. se abstienen en su votación contra el bloqueo que mantienen contra Cuba (octubre, 2016).</p> <p>El nuevo presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, refuerza el bloqueo contra Cuba y elimina las prerrogativas de Obama (2017).</p> <p>El nuevo presidente de los Estados Unidos, Joe Biden, continúa aplicando las políticas del presidente Trump contra Cuba (2022).</p>

Por ello, el proceso de cambios en Cuba debe observarse desde una perspectiva temporal más amplia, ya que, el proceso de transición puede prepararse antes del cambio formal de régimen, con frecuencia tras una apertura económica o política que O'Donnell y Schmitter (1986) denominaron "liberalización". La liberalización, sin embargo, no tiene por qué dar lugar necesariamente a procesos de democratización y de bienestar para toda la sociedad. Como son los casos de Singapur, China, Vietnam o Malasia, países con economías de mercado globalizadas, pero no democráticos. Mientras que, "en Chile, Brasil, Perú, Argentina y Paraguay, la transición fue posible gracias a la aplicación de un programa de ajuste estructural, el cual por su ortodoxia provocó en ocasiones el descontento popular" (Hengstenger, 1989), y que aún perduran el siglo XXI. A pesar de ello, hasta el 2016 Cuba era el único país de América Latina y del Caribe, sin un acuerdo con la UE.

4. El NMD UE-Cuba respuesta al agotamiento de las condiciones de la PC

El ADPC UE-Cuba del 2016 es el primer acuerdo firmado entre UE-Cuba, es un Acuerdo de intercambio científico-técnico, sin asignación financiera, y tampoco es un Acuerdo comercial. Esta característica hace que el ADPC sea una herramienta esencial para fomentar la transformación del modelo mixto que viene desarrollando el gobierno cubano en su economía. Además, permite ajustar los cambios al ritmo y al control que imprime el propio Gobierno en la implementación de las medidas económicas que han sido aprobadas en los diferentes Congresos del PCC. El ADPC UE-Cuba, regula la relación en la esfera política, la cooperación y el comercio entre los socios, basado en el desarrollo de un diálogo político reforzado para mejorar la cooperación bilateral, el comercio y el desarrollo de acciones conjuntas en la escena internacional y, alejado de todo tipo de condicionalidades. Con este paso, la UE termina con las condicionalidades de la PC, que, tras 20 años de vigencia, no alcanzaron sus objetivos iniciales, mencionados en el apartado anterior. Díaz (2018) considera que “las partes asumen una “posición intermedia” entre la proclamación con todas las consecuencias del “principio democrático” y la afirmación del “principio de la libre elección del sistema político” (p. 19). Este posicionamiento ha permitido, reforzar sus relaciones a través del diálogo político, en todas las esferas de la relación bilateral. Al mismo tiempo, la UE continúa alejándose progresivamente de la política exterior estadounidense, alcanzando una mayor autonomía internacional. En este punto, tiene una especial importancia la diplomacia directa implementada por la Alta Representante (AR) Federica Mogherini, en su relación con el gobierno cubano; la evolución de la política exterior de la UE, las nuevas funciones transferidas al AR por el Tratado de Lisboa que han sido cualitativamente superiores al AR anterior, al tener nuevos cargos configurados en un paraguas de tres picos, en el que tiene como eje central y brazo ejecutor al SEAE (Berg-Rodríguez, 2020, p. 14). En los artículos 18. 2, 3, 4 y 27. 1, 2, 3 del Tratado de la Unión Europea se recogen sus funciones.

Otro de los elementos que marca el agotamiento de las condicionalidades y el inicio del NMD UE-Cuba es la cláusula sobre los derechos humanos. Este elemento tiene un peso importante al recogerse dentro del Acuerdo en el artículo 1 punto 5 y en el artículo 5 pasando a formar parte del eje central y más delicado dentro del Acuerdo. Sin embargo, para que se realice la suspensión del Acuerdo alegando la violación de los derechos humanos, el Gobierno cubano tendría que realizar una violación muy grave para que se suspenda el Acuerdo, partiendo de la no injerencia en los asuntos internos, el cual este aspecto ha sido en tiempos anteriores, el principal tema de conflicto entre la UE y Cuba.

El desarrollo de armas de destrucción masiva es otra de las cláusulas que pone fin al Acuerdo. Aunque, no se prevé que el gobierno cubano comience a gestionar bombas nucleares, con este punto Cuba cierra la puerta, al menos en el Acuerdo, a la presencia en su territorio de cohetes nucleares rusos o de otra potencia, como ocurrió en 1961. Por esta razón, esta cláusula ha sido recogida en el artículo 85 del ADPC y constituye junto con los Derechos Humanos otras de las causas para la denuncia y posterior suspensión del Acuerdo. Como explican Díaz y Morán (2018), “tanto Cuba como la Unión Europea asientan y reafirman sus propios valores y lo que pretenden es abrir, sin límites, un amplio espacio para la cooperación, sin renunciar cada una de las partes a las posiciones que vienen manteniendo tradicionalmente” (p. 75). Sin embargo, ambas condicionalidades han facilitado el proceso de negociación y de implementación del

El desarrollo de armas de destrucción masiva es otra de las cláusulas que pone fin al Acuerdo

Acuerdo UE-Cuba, de retomar la cooperación al desarrollo, sin que los actores renuncien a sus valores básicos y que sigan marcando la diferencia entre ellos y que ambos reconozcan y respeten los valores del otro.

Durante, los 30 años de cooperación UE-Cuba

[...] la Unión ha financiado con unos 300 millones de euros más de doscientos proyectos de cooperación en la isla caribeña. En el 2019 se contrataron más de 20 proyectos por valor de EUR 48.6 millones, subiendo el valor de proyectos, a cuatro veces la media de los últimos 30 años. (SEAE, 2021)

Aunque, el aumento es importante, el importe destinado a la cooperación en Cuba es muy inferior al recibido por Rumania en su proceso de transición en los periodos 1995-1999, y 2000-2006 con una ayuda por periodo de 649 millones de euros, aproximadamente. En este punto, hay que destacar que ambos países tienen como objetivo central garantizar el bienestar de sus sociedades. Sin embargo, en el caso de Rumania, los cambios tenían como objetivo la integración en la UE y en la OTAN. Como hemos mencionado anteriormente, Rumania alcanzó ambos objetivos y en la actualidad se continúa consolidando su sistema democrático ajustado a los valores de la UE. Mientras que, los cambios en Cuba desde 1960 hasta 2022 han tenido como objetivo: garantizar la supervivencia e independencia política; modernizar el sistema político y económico ajustado al siglo XXI. Para alcanzar este objetivo, la dirección del gobierno apunta a los modelos de China y Vietnam. Sin embargo, el Acuerdo UE-Cuba, puede ser un factor esencial para que el cambio se incline hacia los valores de democracia y de mercado que promueve la UE, pero con un marcado acento cubano. En este punto, nos podemos preguntar ¿puede Cuba ser un eterno país aspirante a ser miembro de la UE? En lo que resolvemos esta hipótesis, el ADPC UE-Cuba, está sirviendo para minimizar el impacto negativo del covid-19 y las presiones que realiza los Estados Unidos sobre la sociedad y el gobierno cubano para fomentar una transición política violenta en Cuba.

Por todo ello, el Acuerdo está pasando por uno de los momentos más difíciles e importantes desde su puesta en marcha desde 2017. De hecho, en los últimos años, en la sociedad internacional y en el Parlamento Europeo, en especial, ha surgido un creciente interés sobre el proceso de apertura y por los cambios políticos implementados por el gobierno y la sociedad cubana desde el año 2011. En el ámbito interno, los cambios han sobrevivido a la muerte de Fidel Castro, y a la no reelección de Raúl Castro como presidente de Cuba, tal y como recoge la nueva Constitución cubana del 2019 (Gratius, 2019; Hoffmann, 2019). Las manifestaciones realizadas en Cuba el pasado 11 y 12 de julio del 2021, han puesto a prueba el funcionamiento del Acuerdo UE-Cuba y han dejado al descubierto varias enseñanzas: demostró la importancia del uso de las redes sociales por los jóvenes y por la sociedad cubana; en segundo lugar, expuso a la pandemia, junto con el aumento de la carencia de alimentos y medicamentos dentro de los factores internos que estimularon las manifestaciones en el país; en tercer lugar, activó todos los mecanismos políticos y de seguridad del gobierno para frenar las protestas y garantizar la estabilidad social y política en la Isla.

El escenario antes mencionado ha obligado a romper la paralización de los cambios aprobados en los últimos Congresos del Partido Comunista de Cuba (PCC); y también, está obligando a reforzar el acompañamiento de la UE a las transformaciones que el Gobierno y la sociedad cubana están realizando en su modelo económico-social y político; se ha implementado la micro, mediana y pequeña empresa en el sector privado, ajustadas a las condiciones del plan nacional

Por todo ello, el Acuerdo está pasando por uno de los momentos más difíciles e importantes desde su puesta en marcha desde 2017

del Gobierno. Como explica Borrell, las reformas económicas, “incluyen la introducción de mecanismos más orientados al mercado y a un mejor marco regulatorio, para el sector privado, siendo pasos importantes de cara a incorporar en el sistema económico a la sociedad cubana” (Borrell, 2021). Igualmente, Juanes considera que “se han flexibilizado las formas de comercio en el sector agropecuario con el objetivo de incrementar la eficiencia y la productividad de la industria” (Juanes, 2020). A estos avances, se suma el funcionamiento del diálogo político sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenibles 2030 y sobre los Derechos Humanos que vienen realizando ambos socios desde el 2018 y 2015 respectivamente.

En el ámbito externo, ha servido para seguir agudizando la relación de Cuba con los Estados Unidos. Desde esta perspectiva Pridham (1994), considera que “los factores internos y externos no operan aisladamente, sino que están interrelacionados, y que acontecimientos históricos como la desaparición de la Unión Soviética facilitaron la democratización de Europa central y oriental” (p. 70). De acuerdo con Rustow (1970), O'Donnell y Schmitter ([1986]1988), “los factores externos no son tan circunstanciales o secundarios”, ya que pueden estimular una transición violenta sin medir las consecuencias que tendrá en la sociedad que se dice apoyar.

En este punto, nos podemos preguntar, ¿qué efecto tiene el acompañamiento de la UE en las reformas económicas, institucionales, políticas, sociales y en el desarrollo sostenible de Cuba? En estos momentos, marcados por la pandemia y por el aumento del bloqueo norteamericano contra Cuba, podríamos considerar que el efecto está siendo bastante discreto. De acuerdo con Romero (2022), “a diferencia de Estados Unidos, la UE está en condiciones de apoyar el proceso complejo de transformaciones económicas e institucionales en curso en Cuba” (p. 1), en el marco del Acuerdo. Nótese, que en “2020 las exportaciones de bienes a Cuba fueron de € 1463 millones, y las importaciones de € 363 millones” (Oficina Económica y Comercial de España en La Habana, 2021), posiblemente, menos de lo que necesitaba la sociedad en el marco del covid-19. En este sentido, el Acuerdo podría ser una vía que le permita garantizar un mejor bienestar para la sociedad cubana, ante el impacto negativo de la pandemia en el modelo productivo; en la competitividad de la economía cubana y, en la efectividad de las ventanillas Únicas de Comercio Exterior y de Inversión Extranjera puestas en marcha en el 2020 (Romero, 2022). Este mecanismo se desarrolla en el marco del Acuerdo con dos objetivos centrales, primero, disminuir los efectos negativos del bloqueo en la economía cubana y, en segundo lugar, agilizar los trámites burocráticos en el comercio exterior cubano.

Por otra parte, dentro del proceso de cambio se incluyen los avances incorporados en la Constitución Cubana del 2019. En ella se limita la presidencia a dos periodos de mandatos consecutivos de cinco años (Constitución de Cuba, art. 126). Otro de los cambios introducidos en la constitución es la referencia que se hace en el artículo 55 a la libertad de prensa, pero dentro de los límites de ley, en una clara advertencia para los periodistas independientes, artistas y sociedad civil en general. En esta misma dirección, en el artículo 56 se introduce el derecho de reunión, asociación y manifestación, siempre que sean con fines lícitos, pacíficos y que cumplan la ley. Lo cual es un cambio con respecto a la anterior constitución, ya que estaba vinculado a las organizaciones de masas y tiñe al sistema político cubano dentro de los llamados “híbridos” (Szmolka, 2012, p. 13). El reto para la sociedad cubana y el nuevo gobierno serán los méritos que se deberán tener para ser elegido presidente o cualquier otro cargo del gobierno, incluso del PCC y de la Asamblea, ya que no están recogidos en la Constitución cubana del 2019. De acuerdo con Ortiz, (2016) “no se ha de descartar la posibilidad de que a través de este canal se podría complementar el futuro Acuerdo en la medida en que en su seno se discutiesen

¿Qué efecto tiene el acompañamiento de la UE en las reformas económicas, institucionales, políticas, sociales y en el desarrollo sostenible de Cuba?

elementos más discordantes erigiéndose la UE mediador entre las distintas facciones políticas de la isla” (p. 362). De hecho, esta temática puede formar parte del diálogo político sobre los Derechos Humanos que vienen realizando los socios desde 2015.

La realización de los diálogos políticos sobre Derechos Humanos no impidió que en el 2021 “el Parlamento de Lituania aprobara una Resolución en la que declara la no ratificación del Acuerdo con Cuba” (Acosta, 2021). Esta situación es de vital interés porque Lituania es el único Estado miembro que falta por ratificar el Acuerdo. A este escenario, se suma las Resoluciones (2021/2745/RSP) y (2021/2872/RSP) del Parlamento Europeo (PE) condenando al Gobierno cubano, por violar los derechos humanos y por la represión ejercida contra las manifestaciones realizadas en Cuba en julio del 2021. Independientemente, de las diferentes sensibilidades políticas que conviven en el PE y contrario a lo que pueden pensar, el fin del ADPC con Cuba, podría apagar la luz del cambio y de un futuro mejor para toda la sociedad cubana. Además, de empujar al gobierno y a la sociedad cubana a la esfera de influencia de China o de Rusia.

5. Los retos del Acuerdo UE-Cuba como alternativa al nuevo escenario

Los Acuerdos firmados por la UE con Rumania, han contribuido a acompañar el proceso de transición política hacia un sistema democrático liberal y de economía de mercado; también, han fomentado una mayor identificación de la sociedad rumana con los valores democráticos y de economía de mercado promovidos por la UE. Finalmente, la sociedad rumana ha sido la principal beneficiaria del acompañamiento de la Unión. Tal y como debería estar sucediendo en el proceso cubano. La historia reciente ha permitido que la UE se convierta en un actor relevante en la escena internacional, siendo imprescindible proyectar su liderazgo en los próximos años y en el posible final de la hegemonía mundial de los Estados Unidos. “Para ello deberá asumir sus responsabilidades como potencia política, económica y social y, sobre todo, continuar con el refuerzo de su papel de incrementar el multilateralismo a escala mundial” (Aldecoa, 2021).

Esto hace que la UE tenga la necesidad de establecer relaciones bilaterales y multilaterales con Estados, que tienen regímenes políticos y formas de organización de la producción, comercial y cultural muy diferentes. Este proceso es importante para que la UE pueda apoyar a las sociedades y transmitir sus valores democráticos. Por ello, en la relación con Cuba, la UE tiene que dar un paso más allá, de los encuentros y de la votación en Naciones Unidas contra el bloqueo. La pandemia y el posible declive de los EE. UU., brindan una gran oportunidad para convertir el Acuerdo en la herramienta ideal para que la UE pueda aumentar su presencia y acompañamiento en la sociedad cubana. Los últimos acontecimientos en la Isla, en Lituania y en el Parlamento Europeo, han puesto en jaque, la aplicación provisional del Acuerdo UE-Cuba. La Unión debe consolidar su situación de socio privilegiado de Cuba y demostrar porque está “mejor capacitada para acompañarla en su nueva fase de apertura y cambio” (Díaz y Morán, 2018). Sin embargo, la UE está perdiendo una gran oportunidad para reforzar la relación con el gobierno y especialmente con la sociedad cubana, en el marco de la pandemia. A pesar de esta situación el ADPC se ha revelado como el mejor instrumento para acompañar a la sociedad cubana y a la sociedad internacional.

Ahora, en el caso afgano se ve con claridad que la solución futura no va a ser de orden militar y, por ello, la Unión Europea está en mejor condición que nadie para poder establecer un “nuevo

Este proceso es importante para que la UE pueda apoyar a las sociedades y transmitir sus valores democráticos

modelo de relación” basado en su capacidad política, financiera, de cooperación y Ayuda Humanitaria. (Aldecoa, 2021)

El reto a seguir por ambos socios es reforzar su relación en el marco del NMD y abrir un camino más amplio para repensar este tipo de relaciones de la UE con Bielorrusia, Birmania, Rusia, Vietnam, la India, o Mongolia y llegado el caso con Afganistán. De acuerdo con Borrell “nuestro modelo político es el que creemos, que debiera ser aplicado en otros países, y para ello tenemos el Acuerdo Político y de Cooperación, y creo que es el mejor instrumento para conseguirlo” (Borrell, 2021). Finalmente, las condicionalidades implementadas en la política exterior de los Estados Unidos contra Cuba, no ha logrado sus objetivos centrales. Incluso, ha podido frenar los cambios políticos y económicos que se venían implementando en Cuba, antes del covid-19. La reciente salida de los Estados Unidos de Afganistán (2021), tras 20 años de construcción de la democracia afgana-norteamericana, es una alerta roja para repensar sobre el posible declive hegemónico del modelo norteamericano y “Cómo mueren las Democracias” Levitsy y Ziblatt (2018). Siendo una oportunidad para buscar nuevas fórmulas que garanticen una mejor gobernanza global y el NMD implementado en la relación de la UE con Cuba (2014-2022) y posteriormente con Venezuela (2020-2022) puede ser una buena opción (Quesada, 2021). A la vista del análisis y si tenemos presente la contestación interna en Cuba y las presiones externas, podemos concluir que el NMD UE-Cuba ha sobrevivido a la crisis y al covid-19. El NMD UE-Cuba, es un modelo para un mundo donde ya no cabe pensar que tienen que ser homogéneos todos los Estados en su forma de organización. Se pone el énfasis en el diálogo político y en la diplomacia: el elemento paradójico que tanto en sus puntos fuertes como en sus vulnerabilidades son los propios de un acuerdo de nueva generación para un mundo como el actual. Al mismo tiempo, la UE ha comprendido que no puede pretender cambiar la identidad del sistema político y constitucional de aquellos Estados con los que quiere mantener una interlocución.

Referencias

- Acosta, C. (2021, 25 de julio). Una resolución del Parlamento lituano amenaza ratificación del Acuerdo entre la UE y Cuba. *ABC Internacional*. <https://www.abc.es/internacional/abci-resolucion-parlamento>
- Aldecoa, F. (2021, 27 de agosto). El colapso del gobierno afgano posibilita y exige un nuevo impulso a la Unión Europea. *InfoLibre*. https://www.infolibre.es/noticias/opinion/plaza_publica/2021/08/27/
- Arenal, C. (2011a). La triangulación España – Unión Europea – América Latina: sinergias y contradicciones. *Pensamiento Iberoamericano*, (8).
- Arenal, C. (2011b). Política exterior de España y relaciones con América Latina. *Iberoamericanidad, Europeización y Atlantismo en la Política Exterior Española*. Fundación Carolina.
- Ayuso, A., Gratius, S. y Pellón, R. (2017). Reencuentro Cuba-UE, a La Tercera va la Vencida. Escenarios tras el acuerdo de cooperación, *Notes Internacionales*, 1-5. https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_177/reencuentro_cuba_ue_a_la_tercera_va_la_vencida_escenarios_tras_el_acuerdo_de_cooperacion
- Berg-Rodríguez, A. (2020a). Del nuevo modelo político al primer Acuerdo UE-Cuba. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 56(28). <https://doi.org/10.18504/pl2856-010-2020>

- Berg-Rodríguez, A. (2020b). La diplomacia directa como prisma de análisis en la relación UE-Cuba. *Revista Estudios Internacionales*, 52(195), 9-32. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2020.57248>
- Buzan, B. (1996). The timeless wisdom of realism? In S. Smith, K. Booth, & M. Zalewski (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond* (pp. 47-65). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511660054.004>
- Comisión Europea. (1995). *Los países de Europa Central y Oriental y la Unión Europea debaten la senda común hacia la Sociedad de la información*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_95_658
- Comité Independencia y Soberanía para América Latina. (2022) El imperio mantiene el bloqueo genocida contra Cuba por más de sesenta años. *Revista Siempre*, 134. <http://www.revistasiempre.com/Articulo.php?codigo=>
- Consejo de la Unión Europea. (2021). *Declaración realizada por el AR /Vice-Presidente Josep Borrell en el Plenario del Parlamento Europeo*. <https://eeas.europa.eu/delegations/cuba/>
- Consejo de la Unión Europea. (2016). *Una Visión Común, una actuación Conjunta: Una Europa más Fuerte*. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf
- Consejo de la Unión Europea. (1996). Posición común, de 2 de diciembre de 1996, definida por el Consejo en virtud del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea, sobre Cuba.
- Cornago, N. (2013). *Plural Diplomacies: Normative Predicaments and Functional Imperatives*. Brill | Nijhoff. <https://doi.org/10.1163/9789004249554>
- Černý, F. (2013). La UE ante el desafío de Cuba (1988-2013). En K. Dembicz (ed.), *Cuba: ¿quo vadis?* (pp. 269-310). CESLA.
- Criado Alonso, F. (2008). La Política de democratización de la Unión Europea y el caso de Cuba. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 142, 11-41. <https://intranet.eulacfoundation.org/es/content/la-pol%C3%ADtica-de-democratizaci%C3%B3n-de-la-uni%C3%B3n-europea-y-el-caso-de-cuba>
- Decisión del Consejo. (1999) *Relativa a los principios, prioridades, objetivos intermedios y condiciones de la asociación para la adhesión de Rumania* (1999/852/CE) DOCE. L 335/16
- Diario Oficial de la Unión Europea. (2016). L 337 I/3 13/12/2016. ADPC UE-Cuba, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12504-2016-INIT/en/pdf>
- Diario Oficial de la Unión Europea. (2010). Tratado de la Unión Europea. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>
- Díaz, C. (2018). El “Principio Democrático” Al Hilo del Acuerdo sobre Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y Cuba. *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, (36), 3-27. <https://doi.org/10.17103/reei.36.03>
- Díaz, C. y Morán, S. (2018). Las relaciones Cuba y Unión Europea: el comienzo de una gran amistad. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 34, 969-1003. Liber Amicorum. <https://doi.org/10.15581/010.34.969-1001>
- Doucet, L. (2021, 30 agosto). Millones de afganos se quedan en la incertidumbre. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58389811>

- DOCE Reglamento (CE) No 1268/1999 del Consejo, DO L 161 de 26.6.1999.
- DOCE Reglamento (CE) No 1267/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999. L 161/73.
- Freres, C. (2002). La Cumbre de Madrid. Otro paso en el largo camino hacia la Asociación Unión Europea-América Latina y Caribe. *Revista Iberoamericana América Latina-España-Portugal*, II(7),155.
- Gaceta Oficial de la República de Cuba. (2019). Constitución Cubana.
- Gratius, S. (2019). Claves de la política exterior de Cuba: presente y futuro de una revolución subsidiada. *CIDOB*. https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob
- Hengstenger, P. (1989). *Profundización de la democracia, estrategias en América Latina y Europa*. Fundación Friedrich Ebert en Argentina/Editorial Nueva Sociedad.
- Hoffmann, B. (2019). ¿Una nueva Cuba en gestación? política y sociedad en la era post-Castro. *CIDOB*. https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob
- Hurtado, I. (2017). La Política Comercial Común. En J. González-Orús et al. (dirs.), *Tratado de Derecho y Políticas de la UE, Tomo IX, Acción exterior de la UE*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Juanes, W. et al. (2020, 16 septiembre). Informa Gobierno cubano nuevas medidas económicas. *Granma*. <http://www.granma.cu/cuba-covid-19/2020-07-16/>
- Kopstein, J. y Reilly, D. (2003). Geographic Diffusion and the Transformation of the Postcommunist World. *World Politics*, 53(1), 1-37. <https://doi.org/10.1017/S0043887100009369>
- Levitsky, S. y Lucan W. (2005). Linkage versus Leverage: Rethinking the International Dimension of Regime Change. *Campbell Public Affairs Institute*, 38(4), 379-400. <https://doi.org/10.2307/20434008>
- Levitsky, S y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las Democracias*. Ariel.
- López-Levy, A. (2020). Sanciones secundarias en el triángulo Estados Unidos-Unión Europea-Cuba. *CIDOB d'Afers Internacionals*, 125, 87-111. <https://doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.87>
- Mallory, L. (1991). *Memorando del Subsecretario Asistente de Estado Lester Mallory del Departamento de Estado de los Estados Unidos*, I. D. Mallory, desclasificado en 1991, en Department of State: Foreign Relations of United States. <http://www.bolpress.net/art.php?Cod=2005003925>
- Marcu, S. (2004). Rumanía: transición postcomunista e integración atlántica. *Cuadernos Const. De la Cátedra Fadrique Furió Cerio*, (45/46).
- Marcu, S. (2003). El proceso de transición política en Rumanía: Herencias y Realidades Postcomunistas. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (7).
- Miranda Bravo, O. (1996). *Cuba – USA- Nacionalizaciones y Bloqueo*. Editorial de Ciencias Sociales. <http://www.cubavsbloqueo.cu/es/genesis/por-que-bloqueo-y-no-embargo-0>
- O'Donnell, G, y Schmitter, P. ([1986]1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias incierta*. Paidós.
- Oficina Económica y Comercial de España en La Habana. (2021). Informe Económico y Comercial de Cuba. <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal>

- Ortiz, E. (2016). Unión Europea-Cuba: relación compleja, futuro incierto. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 32, 337-371. <https://doi.org/10.15581/010.32.337-371>
- Peregrín, T. (2022, 15 de marzo). La increíble lucha para rescatar de los talibanes a las responsables de género del Gobierno afgano. *El País*. <https://elpais.com/planeta-futuro/2022-03-15/la-increible-lucha-para-rescatar-de-los-talibanes-a-las-responsables-de-genero-del-gobierno-afgano.html>
- Pridham, G. (1994). The international dimension of democratisation: theory, practice and inter-regional comparisons. En G. Pridham et al. (eds.), *Building Democracy? The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe*. St. Martin's Press.
- Quesada, J. (2021, 22 de noviembre). La división de la oposición da una gran victoria al chavismo en Venezuela. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2021-11-22/la-division-de-la-oposicion-da-una-gran-victoria-al-chavismo.html>
- Reynares, J. (2017). Cambio institucional, discurso y política. Una propuesta de análisis desde el postestructuralismo. *Desafíos*, 29(2), 199-236. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4022>
- Romero G., A. F. (2022). *El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación y las relaciones entre la Unión Europea y Cuba* (Documentos de Trabajo, n.º especial 1). Fundación Carolina/Fundación EU-LAC. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DTFF01es>
- Rustow, D. (1970). Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model. *Comparative Politics*, (12), 337-363. <https://doi.org/10.2307/421307>
- Schulz, D. (1993). Can Castro Survive? *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 35(1), 89-118. <https://doi.org/10.2307/166103>
- Steinmo, S. (2016). Historical Institutionalism and Experimental Methods. En O. Fioretos, T. G. Falletti y A. Sheingateet (eds), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (pp. 108-124). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.013.6>
- SEAE. (2021). *Relaciones entre la Unión Europea y Cuba*. https://eeas.europa.eu/delegations/cuba/650/relaciones-entre-la-uni%C3%B3n-europea-y-cuba_es
- Szmolka, I. (2012). Regímenes Políticos. En I. Szmolka (ed.), *Elementos para el análisis comparado y procesos políticos* (pp. 9-26). Universidad de Granada.
- Whitehead, L. (2017). El Papel de los Actores Extrarregionales: Estados Unidos, La UE y China. En A. Ayuso y S. Gratius (eds.), *Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro* (pp. 75-80). <https://www.cidob.org/ca/articulos/monografias/>



Azaña, el mito sin máscaras

José María Marco

2021. Encuentro

354 páginas

ISBN: 978-84-1339-084-0



Dr. Carlos Rico Motos

Universidad Pontificia Comillas

cmrico@comillas.edu

De entre todos los discursos de Manuel Azaña probablemente sea el de “paz, piedad, perdón”, pronunciado cuando apenas habían transcurrido dos años del inicio de la Guerra Civil, el que más haya contribuido a proyectar la imagen de un presidente de la República horrorizado ante la magnitud de aquel fratricidio. Así, el relato de la Transición encontró en el Azaña que clamaba por la reconciliación entre españoles un icono del consenso.

En *Azaña, el mito sin máscaras*, José María Marco nos presenta una cara menos amable de quien llegó a ser pieza clave en el devenir de la Segunda República Española. Frente al acuerdo en torno a la figura de Manuel Azaña como principal exponente de un régimen desbordado por la hybris del extremismo ideológico, la obra reseñada sostiene que, desde su misma génesis, la República promovida por Azaña estuvo muy lejos del régimen liberal y moderado que cierta historiografía ha trasladado. Profundo conocedor de la vida y obra del político alcalaíno, al que ha dedicado numerosos trabajos, el profesor Marco afirma que el dogmatismo con el que este se condujo en momentos fundamentales de su acción política descabalgó los intentos de ubicarle, mediante una lectura selectiva de su obra, entre los partidarios de la tercera España. Ni Azaña, tempranamente desencantado del reformismo, se sentía preocupado por ella, ni el régimen que contribuyó a engendrar constituía el germen del liberalismo español. Por el contrario, como se señala desde el mismo prólogo de la obra, el ideal republicano de Azaña supuso la rup-

tura con una tradición de constitucionalismo liberal que hundía sus raíces un siglo atrás.

El trabajo de Marco se estructura en cuatro capítulos y una cronología final apoyados en una amplia base bibliográfica y documental. Esta base documental está formada, entre otros elementos, por los discursos de Azaña y su diario personal, un testimonio privilegiado sobre la política española de entreguerras y las relaciones del líder republicano con las grandes figuras de aquel periodo. El minucioso recorrido por estos documentos pone de manifiesto el sectarismo con el que el alcalaíno abordó los grandes conflictos de su época, llegando en ocasiones a desbordar por la izquierda a sus correligionarios. Antes que el de un intelectual sosegado, el desempeño político de Azaña fue, sostiene Marco, el propio de un revolucionario militante. Así, su proclama “España ha dejado de ser católica”, durante el debate constituyente de octubre de 1931, fue mayoritariamente interpretada como un programa de actuación antes que como un diagnóstico. Ello supuso el escoramiento temprano de la República hacia posiciones anticlericales, alienándose el apoyo de los sectores liberal-conservadores de la sociedad española que habían recibido al nuevo régimen con más expectación que hostilidad.

Mención aparte merece la Ley de Defensa de la República, impulsada por Azaña y vigente como norma de excepción hasta mediados de 1933 que, entre otros aspectos, prohibía la apología del régimen monárquico. En nombre de la libertad, en abstracto, la Segunda República restrin-

gía libertades como las de expresión, reunión y manifestación o asociación, lo cual suponía un retroceso respecto a la autorización de los partidos republicanos en tiempos de la Monarquía constitucional. En este sentido, un pasaje clarificador en la obra reseñada es el discurso que Azaña dirige a Lerroux en octubre de 1933: “[...] porque he tenido casi los plenos poderes, y sin casi, mientras no se votó la Constitución, y ¿sabe Su Señoría en qué he empleado ese poder? Pues lo he empleado en poner el pie encima a los enemigos de la República, y cuando alguno ha levantado la cabeza más arriba de la suela de mi zapato, en ponerle el zapato encima” (p. 27).

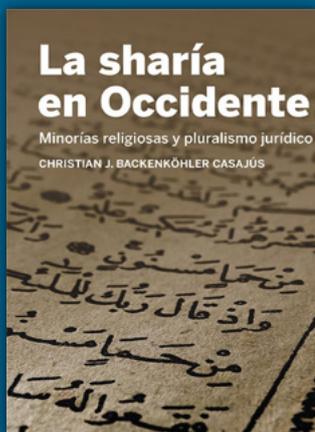
El segundo capítulo, República y democracia, presenta la Revolución Francesa como el modelo que alumbraba el imaginario de los republicanos españoles de izquierda en 1931. Se trataba, no obstante, de una mitología que establecía una asociación implícita entre república e izquierda. Como explica Marco, la República azañista era la de Jules Ferry en 1880, no la del Bloc National victorioso en 1919. En su dogmatismo, Azaña no concebía que la república pudiese ser de derechas —“a mí, todo lo que es de derecha me repugna”, había replicado a Alcalá-Zamora— y de ahí su escaso interés por integrar a esa parte del espectro político en el consenso republicano. Antes que con el pluralismo, el compromiso de Azaña era con una “República absoluta”, entendida como una virtud creadora e irrestricta que estaba llamada a engendrar un nuevo orden político, social y cultural. Ese nuevo tiempo debía llegar de la mano de un esfuerzo de ingeniería social amparado, a su vez, en una Constitución de parte. De ahí el rechazo frontal de Azaña a que la derecha representada por la CEDA —un “asaltante” en sus palabras— pudiese formar parte del gobierno tras los resultados electorales de noviembre de 1933. Para Azaña, afirma Marco, la República tenía que ser de izquierdas a costa de lo que fuese, incluyendo el liberalismo o la propia democracia.

Como pone de relieve el tercer capítulo, dedicado a la Guerra Civil, será una vez iniciada la contienda cuando Azaña empiece a cultivar en sus discursos y en su diario —de clara vocación estética— la imagen de un personaje aislado, angustiado por la violencia y que reniega de las atrocidades cometidas en nombre de la República. Este Azaña más sosegado constituye, a juicio del autor, un intento de escapar a su responsabilidad en la tragedia desatada: “el republicano intransigente, dispuesto a aliarse con

el Partido Comunista contra las derechas, no sabe ahora como desligarse del proyecto totalitario del que ha acabado formando parte” (p. 227). A su vez, en el cuarto capítulo, Arte y diletantismo, Marco complementa el relato azañista con el análisis de su obra literaria, la cual deja traslucir en ocasiones rasgos autobiográficos. Así, por ejemplo, los personajes de *La velada en Benicarló*, publicada en 1939, nos presentan una República asentada “en la zona templada del espíritu” que había sido abortada por el extremismo político de izquierda y derecha. A través de la literatura Azaña busca retrospectivamente una absolución histórica.

Trascendiendo su dimensión política, o más bien para comprenderla mejor, el trabajo de Marco profundiza en la dimensión biográfica y espiritual de Manuel Azaña. Es aquí donde el autor despliega su hondo conocimiento del personaje. A lo largo del libro se nos va desvelando el perfil psicológico de un diletante en permanente crisis existencial, descreído y angustiado por la desaparición de certezas tras la crisis española de fin de siglo. En la exégesis del autor, Azaña encontró en el republicanismo un asidero frente a su querencia nihilista, siempre latente, por sumergirse en “el fondo de la nada”. Así pues, el republicanismo habría funcionado para Azaña como una suerte de dogma religioso frente a su angustia vital, una forma pura que no debía nada a la realidad porque estaba destinada a superarla.

En *Azaña, el mito sin máscaras* el lector encontrará el perfil menos transitado —y por ello el más esclarecedor— de un personaje desconcertante. Es en este sentido en el que José María Marco nos previene frente a una mitificación acrítica. Para él, Azaña “es un símbolo imposible, porque la figura de corcho y cartón piedra que se ha ido elaborando encaja mal con el abismo existencial y moral en el que se desarrolló su vida. Y también porque la conversión en un mito de un personaje como este divide, mucho más que une, a la sociedad española. Y cuanto más se insiste en su figura, peor será” (p. 20). Al tiempo, esta obra enriquece el debate político e historiográfico sobre esta etapa de la vida española, contextualizada en el marco de la crisis de las democracias liberales durante el periodo de entreguerras. La complejidad de Azaña y su República, así como sus excesos, nos invitan a un acercamiento más reflexivo a nuestro pasado reciente, especialmente en un momento en el que viejos maniqueísmos pretenden resucitar otro mito, el de las dos Españas.



La sharía en Occidente. Minorías religiosas y pluralismo jurídico

Christian J. Backenköhler Casajús

2021. Ed. Catarata

157 páginas

ISBN: 978-84-1352-163-3



Dra. Yolanda Alonso Herranz

Universidad Carlos III

yoli_ah@yahoo.es

La diversidad cultural y religiosa de las sociedades occidentales permite comprobar cómo éstas se han transformado hacia una multiculturalidad convergente reconociendo la diversidad de las minorías étnicas y religiosas. Esta coexistencia en ocasiones deriva en una cierta problemática dependiendo del grado de secularización alcanzado por la sociedad y es que, las comunidades de inmigrantes tienden a concentrarse en entornos identitarios donde la religión juega un papel aglutinador.

Desde esta perspectiva de estudio, Christian J. Backenköhler nos ofrece una obra sistematizada en cuatro capítulos, cuyo tema principal reside en las demandas de autorregulación de las minorías dando cabida a los denominados “sistemas jurídicos de las minorías”, esto es, la posibilidad de reconocimiento de los sistemas normativos propios que constituyen una jurisdicción particular de las minorías (p. 87). En concreto, las formas privadas surgidas para la resolución de conflictos como el arbitraje y la mediación, como medio de establecer espacios jurídicos propios.

Los motivos por los que las minorías étnicas y religiosas optan por una utilización de sistemas jurídicos propios, son dos fundamentalmente. Por un lado, con la globalización y los movimientos migratorios, aquí los Estados sufren una reconfiguración en su composición étnica. Y por otro, en la lucha por el reconocimiento político y cultural de esa visibilidad, estas minorías se han configurado como comunidades no territoriales, cuya

concentración y organización va a hacerse depender de una identidad propia que en no pocas ocasiones se hace depender del papel fundamental que juega la religión (pp. 13-14).

Manifiesta el autor de forma acertada, la importancia de contar las minorías con un sistema jurídico propio, pues este es entendido como el conjunto de normas reguladoras de los comportamientos y relaciones personales, que incluyen los mecanismos institucionales para crear, aplicar y exigir el cumplimiento de esas normas que muestran y reconocen la identidad propia de esa minoría (p. 91) y que, en definitiva, les permite afianzar su posición frente a otras formas de identidad colectiva (p. 93). Como ejemplo ilustrativo, el autor recurre al estudio de dos hechos acaecidos en Canadá (2003) y en Reino Unido (2008) en donde se planteó el caso de los denominados “tribunales de sharía en Occidente” y la posibilidad de que la comunidad musulmana pudiera disponer de tribunales propios para la resolución de conflictos sobre cuestiones de Derecho de familia.

Es preceptivo entender como dentro del Derecho musulmán, el derecho de familia constituye por esencia, una de los apartados del sistema jurídico en el que más influencia denotan la religión, las creencias y los valores culturales que identifican la existencia musulmana. La sharía, corpus de principios rectores que componen la ley islámica derivada del Corán y la Sunna, resulta crucial en la organización de las comunidades musulmanas e im-

plica una conexión de creencias y principios inmutables que ordenan la vida de acuerdo con la voluntad divina (p. 55), obtiene fuerza normativa pues supone para el individuo un marco de referencia en el que actuar en su comportamiento cotidiano (p. 73). En definitiva, un código identitario que establece un sistema normativo propio, basado en la religión.

La creciente presencia de las minorías musulmanas en Occidente ha provocado y provoca un intenso debate sobre la importancia de aquella norma, la sharía y la forma en la que se reconocen ciertos valores culturales y religiosos en colisión con algunos derechos individuales (p. 63). Este hecho, permite acentuar las diferencias con las normas occidentales en la materia, lo que ha motivado que en ocasiones se tenga una falsa concepción sobre la dificultad de integración en la sociedad occidental, que si bien, y en palabras del autor, “se debe más a un problema de desafección que a una falta de compatibilidad del islam por los valores occidentales” (p. 37).

En general, el espacio público europeo y sus sistemas jurídicos no rechazan expresiones religiosas, todo lo contrario, suelen identificarse proclives a su manifestación y a la implementación de medidas oportunas para facilitar el ejercicio de la libertad religiosa, todo ello, a la luz del estudio de los distintos modelos de relaciones entre el Estado y el factor religioso. Analizar, por tanto, el pluralismo jurídico de base religiosa resulta de sumo interés pues el reconocimiento de nuevas culturas y religiones marca unas nuevas pautas de convivencia en las sociedades receptoras que, como transmite el autor, cada vez demandan más capacidad de autorregulación por parte de las minorías (p. 20).

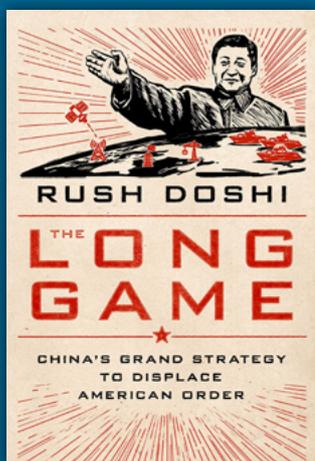
Al mismo tiempo y de necesidad extrema en la materia, recoge las particularidades de la situación en la que los Estado y sus órganos jurisdiccionales lleguen al reconocimiento de un sistema jurídico particular o una jurisdicción exclusiva de las minorías sitas en su territorio, y lo hace aludiendo a la problemática derivada de esta especial interacción legislativa. Desde esta perspectiva y entre otros extremos delicados, la implantación de una jurisdicción suplementaria por criterios culturales y religiosos provenientes de una determinada confesión religiosa, quebrantaría la uniformidad legal y el carácter de los principios jurídicos de la legislación estatal (p. 81).

De conformidad con esto, se pondría en entredicho la neutralidad normativa del sistema legislativo y jurídico común, pues la multiplicación de sistemas normativos en función de su base étnica o religiosa extraería poderes aglutinadores de diversa índole al Estado (p. 99), cuyo sustrato multicultural queda reflejado en sus normas neutrales y no en el reconocimiento de sistemas jurídicos privados. Además, en este caso concreto de estudio, estamos ante un problema aún mayor ya que muchas de las normas religiosas contenidas en la sharía, son contrarias al reconocimiento y defensa de los derechos humanos (p. 82). En defensa de las minorías, el reconocimiento supondría ensalzar su posición frente a unas normas identitarias de tintes colectivos a la par que, permitiría un autogobierno frente a posibles injerencias por parte del Estado en sus asuntos privados (p. 93).

Presentada la problemática, analiza Backenköhler en el cuarto capítulo “Hacia los nuevos modelos de integración normativa”, como cabría recurrir a mecanismos alternativos en la resolución de los conflictos nacidos en el seno de esa minoría, de modo que, se reconocería una jurisdicción propia sin intervención estatal, reconociendo un sistema jurídico de carácter paralelo (p. 106) que si bien, aun siendo una solución más acertada no resulta del todo libre de problemas similares a los manifestados.

Concluye el autor sobre la base de dos argumentos principales, en primer lugar, la tendencia hacia una privatización de la justicia mediante técnicas alternativas de resolución de conflictos, arbitraje y mediación, que no en pocas ocasiones ya ha sido utilizada por las minorías. En segundo lugar, la estrategia grupal de las minorías sobre la base de la religión y normas éticas, para conseguir la autorregulación y autogestión de sus asuntos privados reforzando la identidad que les es propia.

En definitiva, estamos ante una obra que invita al estudio y reflexión sobre los tiempos que ya conocemos y que avanzan hacia un afianzamiento en las sociedades del proceso multicultural. Además, la importancia de entender como las comunidades musulmanas en occidente, han logrado mantener su integridad cultural y religiosa a través de una fiel defensa de su identidad, por medio también, de la lucha por tratar de conseguir un sistema jurídico plural de base religiosa que recoja el derecho islámico como criterio resolutivo de las controversias nacidas en su seno.



The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order

Rush Doshi

2021. Oxford University Press

336 páginas

ISBN: 978-01-9752-791-7



Andrea Betti

Universidad Pontificia Comillas

abetti@comillas.edu

Hay un debate que ha caracterizado la política estadounidense, por lo menos, desde los años treinta del siglo XX: ¿es Estados Unidos una potencia en declive? En los años treinta, la Gran Depresión económica difundió en la sociedad una fuerte percepción de declive. En los años cincuenta el lanzamiento en el espacio del Sputnik por parte de la Unión Soviética hizo saltar las alarmas en Washington sobre un posible adelantamiento de la potencia rusa en términos tecnológicos y militares. En los años setenta, las tensiones internas provocadas por la violencia política, el fracaso de la guerra en Vietnam y la estanflación marcaron la tercera ola de esta percepción de declive. Finalmente, la cuarta se dio en los años ochenta, cuando Japón y Alemania parecieron estar en condición de adelantar a Estados Unidos desde el punto de vista económico. Curiosamente, en ninguno de estos casos hubo una correspondencia entre percepciones y hechos. Estados Unidos salió con éxito de la Gran Depresión, gracias a las políticas económicas del Presidente Franklin Delano Roosevelt. La Unión Soviética nunca llegó a alcanzar a Estados Unidos como potencia tecnológica y militar. La crisis política y económica de los años setenta no significó el fin de la hegemonía estadounidense y, a pesar de las expectativas, Alemania y Japón no adelantaron su economía.

Hoy en día, Estados Unidos vive una quinta ola de “declinismo”. Hay analistas que explican este supuesto nuevo declive de Estados Unidos apuntando a sus problemas

internos, sus populismos y su incapacidad de reformar el sistema (Kupchan, 2002; Zakaria, 2008). Según otros, la razón del declive residiría en los recientes excesos de la potencia estadounidense, por ejemplo, la intervención unilateral en Iraq, que ha deteriorado su legitimidad e imagen internacional (Finnemore, 2009). Sin embargo, la mayoría de los expertos, sobre todo de corte realista, achacan el declive de Estados Unidos a una redistribución del poder internacional. Inspirados por la monumental obra del historiador Paul Kennedy sobre el ascenso y declive de las grandes potencias como resultado del alternarse de fases de crecimiento y estancamiento económico (Kennedy, 1987), muchos autores han señalado que las tasas de crecimiento del poder entre países suelen ser desiguales. Por ejemplo, diferentes capacidades de innovación tecnológica pueden determinar la hegemonía de los unos o el declive de los otros (Layne, 1997 y 2012). Esto haría casi inevitable el surgimiento de nuevas potencias que tienen la capacidad de reequilibrar el poder de la potencia líder y desafiar su hegemonía (Waltz, 2000). En este sentido, la razón principal de esta renovada percepción de declive de Estados Unidos sería el espectacular crecimiento económico, político y militar de China, cuya magnitud es considerada sin precedentes por muchos expertos (Allison, 2017).

Aunque no trate directamente del declive de Estados Unidos, hay un reciente libro que puede ser de gran ayuda para entender el futuro de las relaciones entre China

y Estados Unidos y para vislumbrar una posible estrategia de coexistencia entre las dos potencias. Se trata de *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order*, de Rush Doshi. Resultado de su tesis doctoral en la Universidad de Harvard, el libro se ha convertido inmediatamente en un superventas, aclamado por expertos en Relaciones Internacionales y líderes políticos. No casualmente, Doshi es hoy en día el responsable para China del Consejo de Seguridad Nacional de la Administración de Joe Biden. El libro puede ya ser considerado un must-read en la amplísima literatura sobre las relaciones entre China y Estados Unidos, junto a obras clásicas como *On China*, de Henry Kissinger (2011) o *Destined for War* de Graham Allison (2017).

Entre los muchos méritos de Doshi, cabe destacar, principalmente, dos. En primer lugar, Doshi nos lleva a un interesantísimo viaje desde el punto de vista de China, tomándose en serio la necesidad de entender las percepciones de sus líderes y rompiendo con la costumbre de muchos analistas de estudiar las relaciones entre China y Estados Unidos únicamente desde el punto de vista estadounidense. En segundo lugar, el libro se basa en un impresionante análisis de miles de fuentes, tanto oficiales como clasificadas, de los líderes políticos de China desde Deng Xiaoping hasta la actualidad. Este enfoque discursivo no hubiera sido posible sin el profundo conocimiento del autor de la lengua y cultura china, así como de las complejidades de la filosofía y el *modus operandi* del Partido Comunista. De esta manera, Doshi nos permite entender la evolución, los cambios y las continuidades en la percepción de la política internacional de los líderes chinos y su paciente labor de construcción estratégica a lo largo de más de cuarenta años de historia.

Como el autor documenta, China pasó de ver a Estados Unidos como un potencial aliado durante la Guerra Fría, especialmente a partir de la diplomacia de Richard Nixon, a concebirlo, primero, como una amenaza existencial a sus intereses y, luego, como un competidor al que se puede adelantar.

El primero de estos dos momentos se dio al final de la Guerra Fría, cuando los líderes chinos se quedaron profundamente impresionados por tres eventos que cambiaron radicalmente su percepción sobre la peligrosidad de Estados Unidos (capítulo 3): las críticas de Estados Unidos y sus intentos de injerencia después de la masa-

cre de Plaza Tiananmén (1989); la facilidad con la cual Estados Unidos derrotó a Iraq en la primera guerra del Golfo (1990-1); y el colapso de la Unión Soviética (1989-90). A partir de ahí, China abandonó cualquier ilusión sobre la posibilidad de una colaboración con Washington y empezó a desplegar una estrategia finalizada a despuntar (*blunting*) y obstaculizar, a través de tácticas asimétricas, un poder de Estados Unidos que se percibía como todavía muy superior. Desde el punto de vista militar (capítulo 4), esto significó una inversión en armamentos que limitaran la capacidad de Estados Unidos de patrullar el Océano Pacífico, como los submarinos, las minas marinas y los misiles antibuque, en lugar de invertir en armamentos más claramente ofensivos, como los portaviones, considerados poco útiles contra un enemigo superior. Desde el punto de vista político (capítulo 5), esto significó una estrategia sistemática de afiliación a las principales organizaciones internacionales dominadas por Estados Unidos, por ejemplo, APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), con el objetivo de mermar su funcionamiento y de seducir a los aliados de Washington en Asia. Finalmente, desde el punto de vista económico (capítulo 6), la estrategia consistió en asegurarse el acceso al mercado estadounidense y en garantizar las inversiones de sus empresas en China, sobre todo, a través de su entrada en la Organización Mundial del Comercio. Estas tres patas formaban parte de una idea, resumible en el eslogan “hide capabilities and bide time” (“esconde tus capacidades y espera tu momento”), que indica la necesidad de aumentar el poder de China de manera discreta, no asertiva, sin poner en alerta ni a Estados Unidos ni a sus aliados en Asia.

El segundo momento de cambio se dio a partir de 2008, cuando los líderes chinos interpretaron eventos internacionales, tal como la crisis financiera, el Brexit o la elección de Donald Trump, como síntomas del declive de Estados Unidos y de sus principales aliados (capítulo 7). Del “esconde tus capacidades y espera tu momento”, el eslogan dominante pasó a ser “actively accomplish something” (consigue algo de manera activa). China se volvió mucho más asertiva, confiando en su capacidad de construir un orden mundial alternativo al de Washington y de crear las condiciones para una “comunidad de destinos” en Asia, basada en una alianza entre pueblos y estados asiáticos bajo liderazgo chino. En términos militares (capítulo 8), esto significó invertir en armamen-

tos y estrategias más claramente ofensivas: portaaviones, buques anfibios, bases militares en el extranjero, e intervenciones militares en otros países, con el objetivo de garantizar sus intereses políticos y económicos. En términos políticos (capítulo 9), la nueva estrategia consistió en construir un orden regional en Asia, para que China pudiera convertirse en el líder hegemónico, transformándose en proveedora de bienes públicos internacionales, construyendo nuevas normas internacionales afines a sus intereses y aislando a Estados Unidos y a su principal aliado en Asia, Japón. En su propia versión de la Doctrina Monroe, China empezó a presentar sus intereses como los intereses de todos los países y pueblos de Asia, asegurándolos mediante la creación de nuevas organizaciones internacionales, por ejemplo, la AIIB (Asian Infrastructure Investment Bank). Finalmente, desde el punto de vista económico (capítulo 10), la estrategia consistió en lanzar una serie de ambiciosos proyectos, para integrar a una multitud de países en su propio modelo de desarrollo, con el fin de construir una interdependencia económica que hiciera coincidir sus intereses con los de otros estados y para disminuir la influencia del dólar estadounidense como moneda dominante. Los ejemplos principales de esta estrategia económica han sido, hasta la fecha, el OBOR (One Belt, One Road), basado en proyectos de inversiones masivas en Asia, África y Europa; y la creación de un entorno financiero más multilateral y menos basado en el dólar, por ejemplo, mediante la promoción del Renminbi, la creación de agencias de rating alternativas a las occidentales o el intento de sustituir la red internacional de comunicaciones financieras Swift.

En la última parte del libro, el autor analiza las posibles estrategias que Estados Unidos podría emprender para contener la nueva asertividad de China. Descartando la posibilidad de una guerra que perjudicaría al planeta entero, Doshi se muestra particularmente escéptico frente a la posibilidad de encontrar una conciliación con China. Beijing no tiene intención de abandonar su proyecto hegemónico. Al mismo tiempo, el autor rehúye de las tentaciones de los halcones que proponen una subversión del régimen, no solo porque tendría posibilidades de éxito muy escasas, sino también porque crearía una peligrosísima situación de inestabilidad interna en un país dotado de armas nucleares. Por estas razones, el autor se muestra partidario de aceptar el crecimiento de China como un hecho, frente al cual es más inteligente elaborar una

estrategia parecida a la que Beijing llevó a cabo a partir del final de la Guerra Fría. Es decir, una estrategia finalizada a despuntar el poder de China, evitando enfrentamientos directos y limitando sus intentos de transformar su gran poder en un nuevo orden mundial.

De esta manera, Doshi proporciona un marco interpretativo sólido para entender el presente de las relaciones entre China y Estados Unidos. Reutilizando un famoso argumento, elaborado por Samuel Huntington a finales de los años ochenta (Huntington, 1988), Doshi invita a recuperar ese espíritu de “autorrenovación” que ha caracterizado Estados Unidos en muchos momentos de su historia. Para frenar el declive, lo más sensato es reformar el país a nivel interno y hacerlo más competitivo a nivel internacional, volviendo a invertir en aquellos sectores que solían ser sus puntos de fuerza: educación, tecnología, industria. Este esquema argumental es particularmente útil, porque permite, por un lado, evitar los radicalismos de aquellos que ven la confrontación directa como la única salida y, por otro lado, evitar las ilusiones de aquellos que subestimaron a China, creyendo que se conformaría con integrarse en el sistema de normas y valores occidentales.

Referencias

- Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?* Houghton Mifflin Harcourt.
- Finnemore, M. (2009). Legitimacy, Hypocrisy, and the Social Structure of Unipolarity. *World Politics*, 61(1), 58-85. <https://doi.org/10.1017/S0043887109000082>
- Huntington, S (1988). The U.S: Decline or Renewal? *Foreign Affairs*, 67(2), 76-96. <https://doi.org/10.2307/20043774>
- Kennedy, P. (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers*. Random House.
- Kissinger, H. (2011). *On China*. Penguin Press.
- Kupchan, C. A. (2002). *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*. Alfred A. Knopf.
- Layne, C. (1997). *From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy*. In-

- ternational Security, 22(1), 86-124. <https://doi.org/10.1162/isec.22.1.86>
- Layne, C. (2012). This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana. *International Studies Quarterly*, 56(1), 203-213. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2011.00704.x>
- Waltz, K. (2000). Structural Realism after the Cold War. *International Security*, 25(1), 5-41. <https://doi.org/10.1162/016228800560372>
- Zakaria, F. (2008). *The Post-American World*. W. W. Norton & Company.



DIRECTOR DE LA REVISTA | JOURNAL EDITOR
CONSEJO DE REDACCIÓN | EDITORIAL BOARD
CONSEJO ASESOR | ADVISORY BOARD
DIRECTRICES PARA AUTORES | AUTHOR GUIDELINES

Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Consejo de Redacción | Editorial Board

Prof. Dr. Alberto Priego Moreno. Universidad Pontificia Comillas
ICAI-ICADE

Prof. Dra. Maxine David David. Leiden University

Prof. Dr. Steffen Bay Rasmussen. Universidad de Deusto

Prof. Dr. Jeremy Crang. The University of Edinburgh

Prof. Dra. Licinia Simao. Universidad de Coimbra

Prof. Dra. Gracia Abad. Universidad Nebrija

D. Juan Carlos Pereira Castañares, Universidad Complutense
de Madrid

Prof. D. Warren Dockter, Aberystwyth University, Reino Unido

Consejo Asesor | Advisory Board

D.ª Mónica Orduña, Universidad Internacional de la Rioja

D.ª Susan Jeffrey, Universidad Pontificia Comillas

D. Piers Brendon, University of Cambridge, United Kingdom

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba,
Argentina

D. Ricardo Aguado, Universidad de Deusto, Spain

D. Ricardo Martín de la Guardia, Universidad de Valladolid,
Spain

D. Enrique Moradiellos, Universidad de Extremadura, Spain

D.ª Maria Raquel Freire, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Ricardo del Barco, Universidad Nacional de Córdoba,
Argentina

D. Shirin Akiner, University of Cambridge, United Kingdom

D. Najam Abbas, The Ismaili Center, London/ The Institute of
Ismaili Studies, United Kingdom

D. Javier Jordán, Universidad de Granada, Spain

D. Adam Kolker, Columbia University, United States

D. Michael Rubin, American Enterprise Institute, United States

D. Stephen J. Blank, American Foreign Policy Council, United
States

D. Robert Lieber, Georgetown University, United States

D.ª Anna Ayuso, Fundación CIDOB, Spain

D. Joan María Thomas, Universidad Rovira i Virgili, Spain

D. Alberto R. Coll, De Paul University College of Law, United
States

D. Florentino Portero, UNED, Spain

D. Lawrence Sáez, SOAS, United Kingdom

D. José Antonio Sanahuja Sanahuja, Universidad Complutense
de Madrid, Spain

D. Giovanni Ercolani, Nottingham Trent University, United
Kingdom

D. Charles Powell, Real Instituto Elcano, Spain

D. Eusebio Mujal-León, Georgetown University, United States

D. Fernando Reinares, Universidad Rey Juan Carlos, Spain

D. Fernando Delage, Universidad Loyola Andalucía

D. Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, Spain

D. Claudio Bolzman, University of Applied Science and Arts
Western Switzerland, Switzerland

D. Rafael Rubio, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Manuel Lucena Giraldo, CSIC, Spain

D. Carlos Echeverría, UNED, Spain

D.ª María García Feijoo, Universidad de Deusto, Spain

D. Bradley Hart, California State University, United States

D. Vicente Garrido Rebolledo, Universidad Rey Juan Carlos,
Spain

D.ª Victoria Matarranz Timón, alumna colaboradora

Secretario Académico / Academic Secretary

D. Javier Gil Pérez, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Comillas Journal of International Relations

Universidad Pontificia Comillas

Departamento de Relaciones Internacionales | Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Universidad de Comillas, 3-5 - 28049 Madrid

Tel. +34 91 734 39 50 | E-mail: comillas_jir@comillas.edu | www.comillas.edu | <https://blogs.comillas.edu/comillasir/>

Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Consejo de Redacción | Editorial Board

D. Alberto Priego Moreno, Universidad Pontificia Comillas, Spain

D. Gracia Abad, Universidad Nebrija, Spain

D. Maxine David, University of Surrey, United Kingdom

D. Steffen Bay Rasmussen, Universidad de Deusto, España

D. Jeremy Crang, University of Edinburgh, United Kingdom

D.ª Licínia Simão, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Gracia Abad, Universidad Nebrija, España

D. Juan Carlos Pereira Castañares, Universidad Complutense de Madrid, España

D. Warren Dockter, Aberystwyth University, Reino Unido

DIRECTRICES PARA AUTORES

Envío y presentación de originales

1. La remisión de los trabajos deberá realizarse siempre a través de la plataforma OJS de *Comillas Journal of International Relations*, mediante la que se vehiculará –de manera estricta– toda la comunicación entre la Revista y los autores.
2. Los **artículos** remitidos serán siempre investigaciones originales, nunca publicados previamente o en proceso de publicación o revisión en otra revista o cualquier tipo de publicación.
3. Se deberá incorporar una primera página independiente en la que se incluirá: a) Título del artículo; b) Datos personales del autor (nombre, apellidos, afiliación, dirección personal y de trabajo, teléfono, NIF/Pasaporte, correo electrónico).
4. Los **artículos** irán precedidos de un breve resumen o abstract del trabajo, que no exceda las 150 palabras, y una serie de palabras clave (no más de cinco). **El título del artículo, el resumen y las palabras clave deberán aparecer escritos en castellano y en inglés.**
5. El aparato crítico, estilo y diseño general de los textos remitidos a la Revista responderá al formato APA (APA Style). Los autores pueden encontrar una guía

AUTHOR GUIDELINES

Submission and presentation of originals

1. *Texts must always be submitted via the OJS platform of Comillas Journal of International Relations, through which, and without exception, all communication between the Journal and authors will take place.*
2. *All submitted texts will always be original work that has neither been previously published nor is in the process of publication or review in another journal or any other type of publication.*
3. *Contributions will include a separate cover page with the following information: Title of the article in both Spanish and English; Author details (name, surname, membership of any relevant organizations, personal and work address, telephone number, Tax ID No. /Passport, email).*
4. *All **articles** must be accompanied by a brief summary or abstract of the work (no more than 150 words) and a set of keywords (no more than five). **The title of the article, the summary and the keywords must be in both Spanish and English.***
5. *The critical apparatus, style and general design of the texts sent to the Journal will comply with the APA Style. Authors can find a guide to this style at the following link: <http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>*
6. *Authors must be able to prove they have been granted the necessary authorizations to use any photographs and graphics taken from other sources, and must provide all information required for them to be properly referenced.*
7. *If an article is accepted for publication, the proofs will be sent to the author and must be returned to the Journal within a maximum of 15 days.*

Review and acceptance

1. *In order to guarantee impartiality in the selection of articles, all contributions will be sent in anonymous form to two external reviewers, **following the***

de este formato en el siguiente enlace: <http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>

6. Los autores deberán poder acreditar disponer de los permisos necesarios para el uso de fotografías y gráficos tomados de otras fuentes, y proporcionar toda la información precisa para su correcta cita.
7. En el supuesto de que se acepte un artículo para su publicación, las pruebas de imprenta serán remitidas al autor, estas deberán ser devueltas a la Revista en el plazo máximo de 15 días.

Evaluación y aceptación

1. Con la finalidad de garantizar la imparcialidad en la selección de los artículos, todas las contribuciones serán enviadas de forma anónima a los evaluadores externos, **empleándose siempre el sistema de doble ciego**. En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión.
2. La decisión final se le comunicará al autor, **de manera razonada**, en un plazo máximo de seis meses. En caso de ser aceptado, el tiempo máximo transcurrido entre la remisión del artículo y su publicación será de un año, aunque éste plazo puede dilatarse en función de la programación de la Revista.
3. El dictamen de los evaluadores será **motivado**, indicándose si se recomienda la aceptación del original en sus términos, su revisión con arreglo a las correcciones o sugerencias que se formulen o bien, por último, el rechazo del trabajo evaluado.
4. El Consejo Editorial de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, y atendido el sentido del dictamen de los evaluadores externos, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores.
5. Los autores, mediante la entrega de sus trabajos, aceptan la sujeción de los mismos al dictamen de los evaluadores.
6. Los autores deberán ajustar la redacción final de sus trabajos a las indicaciones que formulen los evaluadores. A este efecto, deberán incorporar las correcciones o modificaciones consideradas imprescindibles **double-blind system**. *In the event that one of the reviews is unfavorable, a third opinion will be sought.*
2. *The author will be sent a reasoned answer of the final decision within a maximum of six months. In the event of being accepted, the article will be published within one year of being submitted, although this period may vary depending on the Journal's schedule.*
3. *The reviewers will always provide reasons for their opinion, indicating whether the original should be accepted as is, should be revised in line with the reviewers' corrections and suggestions or if the reviewed work should be rejected.*
4. *The Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published, bearing in mind the opinions voiced by the external reviewers, and is responsible for informing authors of its decision.*
5. *By sending in their work, authors willing submit this work for review and assessment by the reviewers.*
6. *Authors are required to amend the final draft of their work according to the indications given by the reviewers. They must include all corrections and modifications classified as essential by said reviewers and, as far as possible, accommodate their suggestions as well. Where corrections of the original work are required, the contributor will have a maximum of 2 months in which to make the corrections, and resubmit the article.*
7. *Any originals that do not comply with Comillas Journal of International Relations guidelines for presentation and publication will be returned to their respective authors before being sent for external review. If this occurs, the author will have one week to add the missing information and/or make the required changes to their work. If the appropriate changes are not made, these articles will be rejected.*
8. *Before publication, the authors of all accepted work will grant Comillas Journal of International Relations all exploitation rights relating to said work.*
9. *Once accepted, the texts will become the intellectual property of Comillas Journal of International Relations and may only be reproduced, partially or totally, in accordance with the Creative Commons licence hold by the Journal.*

por dichos evaluadores y, en la medida de lo posible, deberán atender también sus sugerencias. En caso de solicitarse correcciones, **el plazo máximo para remitir una nueva versión del artículo será de dos meses.**

7. Los originales recibidos que no se ajusten a las normas de edición y publicación de *Comillas Journal of International Relations* serán devueltos a sus autores antes de proceder a su envío a los evaluadores. En tal caso, sus autores deberán completarlos con la información omitida y/o efectuar los ajustes formales pertinentes en el plazo de una semana. En caso contrario, dichos trabajos serán rechazados.
8. Los autores de originales aceptados ceden a *Comillas Journal of International Relations*, antes de su publicación, todos los derechos de explotación de sus trabajos.
9. Una vez aceptados, los trabajos quedan como propiedad intelectual de *Comillas Journal of International Relations* y sólo podrán ser reproducidos, parcial o totalmente, siguiendo lo establecido por la licencia Creative Commons de la Revista.

Proceso de revisión por pares

Los originales recibidos se remitirán, de manera anónima, a dos evaluadores externos de reconocida competencia en el campo de las relaciones internacionales, y de manera específica, en la temática particular del trabajo.

Se empleará siempre el sistema de doble ciego.

En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión. El Consejo de redacción de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores. Todo ello siempre a través de la plataforma OJS de la Revista.

Peer Review Process

All originals received by the Journal will be sent, anonymously, to two external reviewers of recognized expertise in the field of international relations and, more specifically, in the particular topic of the work. Peer reviewing will follow the double-blind system. In the event of receiving an unfavorable review from either reviewer, a third opinion will be sought. However, the Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published and is responsible for informing authors of its decision. The entire process will always take place via the Journal's OJS platform.