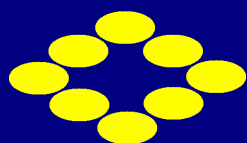


UNISCI Discussion Papers

ISSN 1696-2206

Nº 13

Enero / January 2007



UNISCI

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

**RESEARCH
UNIT ON
INTERNATIONAL
SECURITY AND
COOPERATION**



Disponible on-line:

Available on-line:

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

TERRORISMO / TERRORISM

Javier Ignacio García El final de ETA: ¿lucha contra el terrorismo o resolución de conflicto?

INTELIGENCIA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL / INTELLIGENCE AND INTERNATIONAL COOPERATION (Gustavo Díaz, coord.)

Gustavo Díaz Intelligence at the United Nations for Peace Operations

Gustavo Díaz La cooperación entre servicios de inteligencia en el marco de la Unión Europea: ¿cooperación transnacional o multinacional?

*Kaveh Moravej and
Gustavo Díaz* Critical Issues in Contemporary Counter-Intelligence

EUROPA / EUROPE

Alberto Priego La OTAN tras la Cumbre de Riga: la puerta sigue abierta

ASIA-PACÍFICO / ASIA-PACIFIC

John Ravenhill From Poster Child to Orphan: The Rise and Demise of APEC

Antonio Marquina Los conflictos internacionales con Irán y Corea del Norte (I): el proceso negociador

Rubén Herrero Evolución de percepciones estratégicas: EE.UU.-Vietnam, de la ficha de dominó al peón de ajedrez

Gracia Abad ASEM VI: la renovación del proceso

ESPACIO POSTSOVIÉTICO / POST-SOVIET SPACE

Antonio Alonso Kirguizistán, 2007: oportunidades y desafíos

ÁFRICA / AFRICA

Pablo Castillo Rethinking Deterrence: The International Criminal Court in Sudan

ENERGÍA / ENERGY

Javier de Quinto Seguridad de suministro: un valor en alza para la política energética y en la política de seguridad nacional

SANTA SEDE / HOLY SEE

*Gracia Abad y
Carlos Corral* La visita del Papa Benedicto XVI a Turquía: la Santa Sede ante la Sublime Puerta

*Antonio Alonso y
Carlos Corral* "Persona humana, corazón de la paz": Mensaje de Benedicto XVI en la Jornada Mundial de la Paz, 1 de enero de 2007

Antonio Alonso Discurso de Benedicto XVI al cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede, 9 de enero de 2007

UNISCI Discussion Papers

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

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

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

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

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

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

COMITÉ CIENTÍFICO / ADVISORY BOARD

Mustafa Aydin

*Professor of International Relations,
University of Ankara*

Mely Caballero-Anthony

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

Terrence Guay

*Professor of International Business,
Pennsylvania State University*

Tai Hwan Lee

*Senior Fellow,
The Sejong Institute, Seoul*

Li Nan

*Senior Research Fellow,
East Asian Institute, Singapore*

Haksoon Paik

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

John Ravenhill

*Professor of International Relations
The Australian National University*

Sten Rynning

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

Abdelkader Sid Ahmed

*Professor of International Economics,
Université Paris-Sorbonne*

Dan Tschirgi

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

Romualdo Bermejo

*Chair in Public International Law,
University of León*

Ralph Emmers

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

Mendo Castro Henriques

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

Bobo Lo

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

Javier Niño

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

Alessandro Politi

*Strategic & OSINT Analyst
Former WEU Researcher*

Reinhardt Rummel

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

Leonard C. Sebastian

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

Terry Terriff

*Senior Lecturer in International Security,
University of Birmingham*

Kostas Yfantis

*Professor of International Relations,
Athens University*

COMITÉ DE REDACCIÓN / EDITORIAL COMMITTEE

DIRECTOR / EDITOR

Antonio Marquina

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

VOCALÉS / ASSOCIATE EDITORS

Carlos Corral

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

Santiago Petschen

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

José Antonio Sáinz de la Peña

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

Carlos Echeverría

*Professor of International Relations,
UNED University, Madrid*

Javier de Quinto

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

David García

*Professor of International Relations,
Complutense University of Madrid*

Javier Ignacio García

*Professor of International Relations,
SEK University, Segovia*

Belén Lara

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

SECRETARIO DE REDACCIÓN / EDITORIAL COORDINATOR

Javier Morales

AYUDANTES DE REDACCIÓN / EDITORIAL ASSISTANTS

**Gracia Abad, Antonio Alonso, Pilar Balet, Gustavo Díaz, Laura Fernández,
Alberto Priego, Julia Pulido, Xira Ruiz**

LISTADOS Y BASES DE DATOS / ABSTRACTING & INDEXING

CATÁLOGO LATINDEX (www.latindex.org) • COLUMBIA INTERNATIONAL AFFAIRS ONLINE (CIAO) (www.ciaonet.org) • CSA WORLDWIDE POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS (www.csa.com) • DIALNET (dialnet.unirioja.es) • GOOGLE SCHOLAR (scholar.google.com) • HOMELAND SECURITY DIGITAL LIBRARY (<https://www.hsdl.org>) • INTERNATIONAL GOVERNANCE LEADERS AND ORGANIZATIONS ONLINE (IGLOO) LIBRARY (www.igloo.org) • INTERNATIONAL RELATIONS AND SECURITY NETWORK (ISN) PUBLISHING HOUSE (www.isn.ethz.ch) • ISOC – CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA, CSIC (www.cindoc.csic.es) • LANCASTER INDEX TO DEFENCE & INTERNATIONAL SECURITY LITERATURE (www.mpr.co.uk) • NATIONAL INSTITUTE FOR RESEARCH ADVANCEMENT (NIRA) POLICY RESEARCH WATCH (www.nira.go.jp) • REVISTAS CIENTÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (www.ucm.es/BUCEM/revistasBUC/portal) • SCIRUS (www.scirus.com) • ULRICH'S PERIODICALS DIRECTORY (www.ulrichsweb.com).

© UNISCI, 2007

Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,
Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

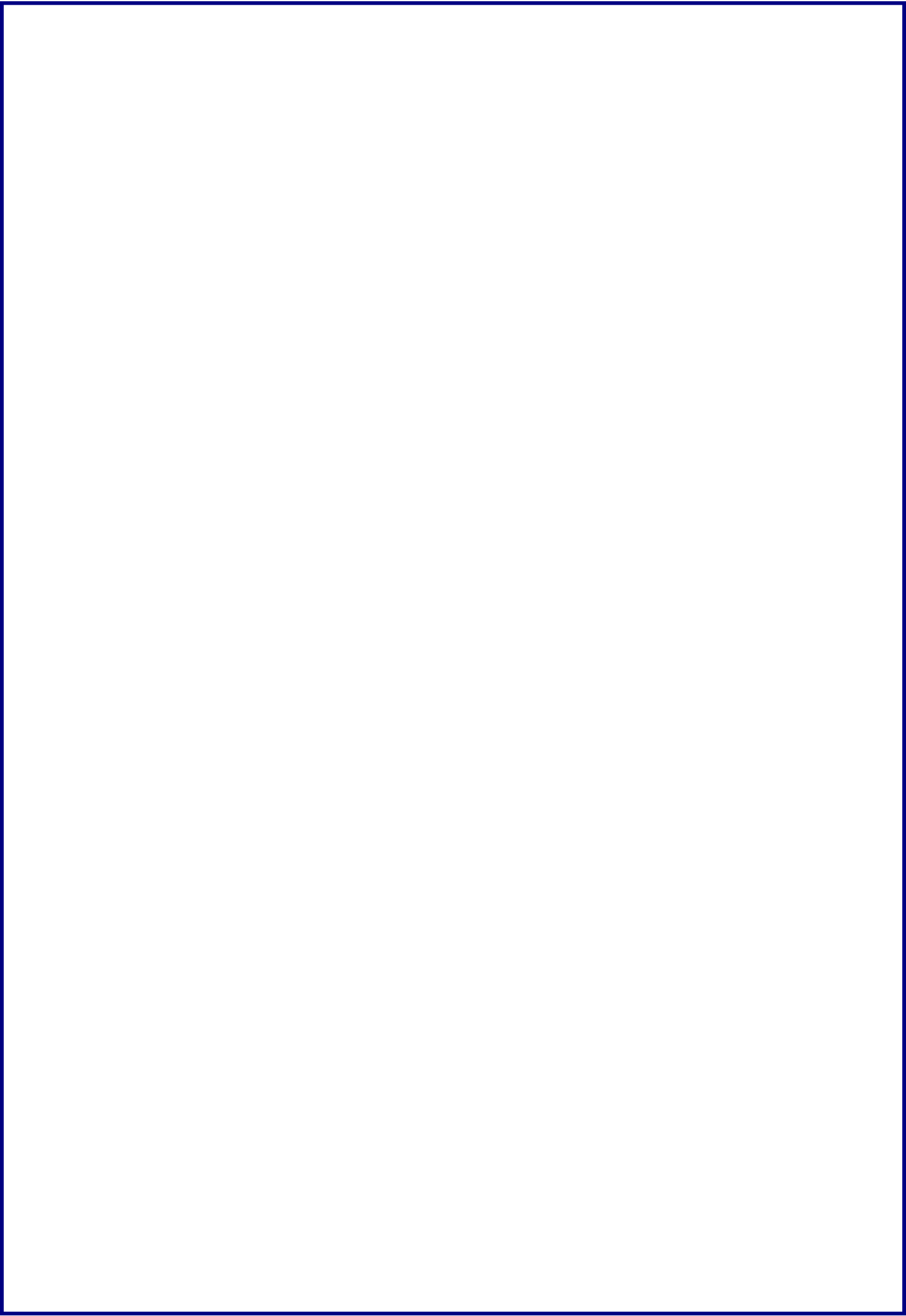
E-mail: unisci@cps.ucm.es / *Web:* www.ucm.es/info/unisci

Tel.: (+ 34) 91 394 2924 / *Fax:* (+ 34) 91 394 2655

ISSN: 1696-2206

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

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



**ÍNDICE / CONTENTS**

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

TERRORISMO / TERRORISM

<i>Javier Ignacio García</i>	El final de ETA: ¿lucha contra el terrorismo o resolución de conflicto?	9
------------------------------	---	---

**INTELIGENCIA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL /
INTELLIGENCE AND INTERNATIONAL COOPERATION (Gustavo Díaz, coord.)**

<i>Gustavo Díaz</i>	Intelligence at the United Nations for Peace Operations	25
<i>Gustavo Díaz</i>	La cooperación entre servicios de inteligencia en el marco de la Unión Europea: ¿cooperación transnacional o multinacional?	43
<i>Kaveh Moravej and Gustavo Díaz</i>	Critical Issues in Contemporary Counter-Intelligence	53

EUROPA / EUROPE

<i>Alberto Priego</i>	La OTAN tras la Cumbre de Riga: la puerta sigue abierta	71
-----------------------	---	----

ASIA-PACÍFICO / ASIA-PACIFIC

<i>John Ravenhill</i>	From Poster Child to Orphan: The Rise and Demise of APEC	91
<i>Antonio Marquina</i>	Los conflictos internacionales con Irán y Corea del Norte (I): el proceso negociador	101
<i>Rubén Herrero</i>	Evolución de percepciones estratégicas: EE.UU.-Vietnam, de la ficha de dominó al peón de ajedrez	129
<i>Gracia Abad</i>	ASEM VI: la renovación del proceso	137

ESPACIO POSTSOVIÉTICO / POST-SOVIET SPACE

<i>Antonio Alonso</i>	Kirguizistán, 2007: oportunidades y desafíos	145
-----------------------	--	-----

**ÁFRICA / AFRICA**

<i>Pablo Castillo</i>	Rethinking Deterrence: The International Criminal Court in Sudan	167
-----------------------	--	-----

ENERGÍA / ENERGY

<i>Javier de Quinto</i>	Seguridad de suministro: un valor en alza para la política energética y en la política de seguridad nacional	185
-------------------------	--	-----

SANTA SEDE / HOLY SEE

<i>Gracia Abad y Carlos Corral</i>	La visita del Papa Benedicto XVI a Turquía: la Santa Sede ante la Sublime Puerta	201
<i>Antonio Alonso y Carlos Corral</i>	“Persona humana, corazón de la paz”: Mensaje de Benedicto XVI en la Jornada Mundial de la Paz, 1 de enero de 2007	209
<i>Antonio Alonso</i>	Discurso de Benedicto XVI al cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede, 9 de enero de 2007	221

CRÍTICA DE LIBROS / BOOK REVIEWS

<i>Antonio Marquina</i>	<i>The 2006 Seoul-Washington Forum</i> (2006), Washington, The Brookings Institution / The Sejong Institute	233
<i>Santiago Petschen</i>	Santos, José Luis y Corral, Carlos (eds.) (2006): <i>Acuerdos entre la Santa Sede y los Estados</i> , versión española de los textos, Madrid, BAC	235
<i>Rubén Herrero</i>	Marquina, Antonio y Aydin, Mustafa (eds.) (2006): <i>Turkish Foreign and Security Policy: Its Environs in Eurasia and the Middle East</i> , Madrid, UNISCI	237
<i>Javier Morales</i>	Taibo, Carlos (2006): <i>Rusia en la era de Putin</i> , Madrid, Los Libros de la Catarata	239
<i>Xira Ruiz</i>	Korhonen, Senja y Sumuvuori, Johanna (eds.) (2006): <i>From Conflicts to Development: An Introduction to EU Civilian Crisis Management</i> , Jyväskylä, Committee of 100 in Finland / KATU	241
Sobre UNISCI / About UNISCI		243
Instrucciones para los autores		247
Instructions to authors		251



NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

El nuevo número de revista se abre con una reflexión sobre el atentado terrorista en Madrid el 30 de diciembre y trata de explicar las dificultades y abismos insalvables entre las principales partidos del arco parlamentario español a la hora de afrontar la lucha contra el terrorismo y su final. El artículo nos muestra que la filosofía y aproximación de “lucha contra el terrorismo” que se había mantenido, y la nueva filosofía subyacente en el proceso instaurado por el actual gobierno de “resolución de conflictos” son opuestas, tienen significados e implicaciones distintas, y tienen limitaciones que no parece que se hayan estudiado con profundidad. Esto es lo grave del asunto.

La revista se adentra luego en varios estudios sobre los servicios de información, coordinados por Gustavo Díaz Matey, que sirven para mostrar la importancia creciente de este tema así como sus limitaciones y dificultades. Los casos de las operaciones de paz, la necesidad de una mayor cooperación entre los servicios de información de los Estados de la Unión Europea y la importancia de la contrainteligencia son tres temas de suficiente entidad para la reflexión en un campo donde existe bastante literatura superficial y donde la crítica se considera todavía en determinados sectores como una ofensa que hay que resarcir a cualquier costo.

Dada la reciente cumbre de la OTAN, celebrada en Riga, se recoge también un artículo del Dr. Alberto Priego sobre sus principales conclusiones.

En este número se incluyen cuatro estudios sobre temas diferentes sobre Asia. El primero sobre la búsqueda de relevancia en la APEC, en función de la nueva presidencia australiana que quiere renovar su funcionamiento, obra de profesor John Ravenhill, miembro del Comité Científico de la revista; un segundo artículo sobre la renovación del proceso ASEM, obra de la Dr.^a Gracia Abad; un tercero sobre la evolución de las percepciones estratégicas de Estados Unidos con respecto a Vietnam, que puede dar una dimensión al debate que está teniendo lugar en este país sobre Iraq, y un cuarto sobre el tema nuclear con Irán y la República Democrática de Corea, comparando las propuestas, conversaciones y negociaciones para la solución de los dos conflictos internacionales. He de agradecer a José Antonio Sainz de la Peña sus trabajos sobre Irán y los apoyos recibidos en el Instituto Sejong de Seúl para la mejor comprensión del problema nuclear creado por la República Democrática de Corea. A

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

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



este primer artículo, que incluye en la parte final un esfuerzo de reflexión y comparación que está ausente en la literatura al respecto, le seguirá otro posterior más centrado en aspectos políticos y de seguridad.

La revista tampoco deja de lado esta vez Asia Central y un nuevo artículo de Antonio Alonso expone las dificultades para la estabilización de Kirguizistán.

África y el tema de Darfur vuelven a ser estudiados en la revista, esta vez de la mano de Pablo Castillo. El artículo resulta muy atractivo y entra en una polémica de cierta trascendencia sobre el Tribunal Penal Internacional y su importancia en la disuasión y prevención de conflictos.

Otro asunto fundamental, el tema de la seguridad del suministro energético es abordado por el profesor Javier De Quinto. España tiene sobre la mesa un dossier de capital importancia que afecta a su política de seguridad y limitará, como se ha visto recientemente, algunos diseños de su política exterior no suficientemente bien reflexionados en sus consecuencias.

La revista se cierra con tres artículos sobre la visión de la Santa Sede de la situación mundial así como sobre la visita y objetivos del viaje de Benedicto XVI a Turquía, siendo el diálogo interreligioso, el ecumenismo y el tema de la libertad religiosa los asuntos capitales.

El número se cierra con una sección dedicada a reseñas de libros.

He de agradecer a los autores, al Comité Científico, al Comité de Redacción y de forma especial a Javier Morales su dedicación para hacer realidad este número.



EL FINAL DE ETA: ¿LUCHA CONTRA EL TERRORISMO O RESOLUCIÓN DE CONFLICTO?

Javier Ignacio García¹
UNISCI / Universidad SEK, Segovia

Resumen:

El artículo analiza la dinámica y la naturaleza del nuevo proceso de paz puesto en marcha entre la banda terrorista ETA y el Gobierno del presidente Rodríguez Zapatero. Un nuevo esfuerzo por acabar con la violencia de ETA caracterizado por la “indefinición” de su naturaleza, en el que se intentan hacer compatibles dos aproximaciones radicalmente opuestas: la visión desde la perspectiva de la *lucha contra el terrorismo* y la concepción del proceso como *resolución de conflictos*. Desarrollar un proceso de paz con ETA sobre la base de la resolución de conflictos y mantener una política de lucha contra el terrorismo resulta conceptualmente incompatible. Igualmente, la imposibilidad del gobierno español, respetando los límites del Estado de Derecho vigente, de aceptar las implicaciones y consecuencias que supone la búsqueda del fin del terrorismo con las reglas y los procedimientos propios de un *proceso de resolución de conflictos*, convierten a esta estrategia en inviable.

Palabras clave: ETA, terrorismo, resolución de conflictos.

Title in English: “An End to ETA: Fight against Terrorism or Conflict Resolution?”

Abstract:

This article analyses the nature and dynamics of the new peace process started between the terrorist group ETA and the Spanish Government headed by President Rodríguez Zapatero. A new attempt to stop ETA's activities, characterised by a “lack of definition”, tries to make compatible two essentially confronted approaches: a vision from the perspective of the fight against terrorism, and a vision of the process as a conflict resolution situation. To undertake a peace process with ETA on the basis of conflict resolution, trying at the same time to keep an antiterrorist policy, is conceptually incompatible. Furthermore, the Spanish Government's inability to accept all the implications and consequences of a peace process developed under conflict resolution rules and procedures — respecting the present Spanish Rule of Law— makes this strategy non-viable.

Keywords: ETA, terrorism, conflict resolution.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Javier Ignacio García González es Profesor de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad SEK, e Investigador Senior de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la gestión de crisis, la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz, y la Seguridad y Defensa.
Dirección: Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales, Campus de Santa Cruz la Real, C/ Cardenal Zúñiga, 12, 40003 Segovia, España. *E-mail:* javier.garcia@sekmail.com.

Introducción

El pasado 30 de diciembre de 2006 la banda terrorista ETA hacía estallar un potente coche bomba en la recientemente inaugurada Terminal 4 del madrileño aeropuerto de Barajas, causando la muerte de 2 personas y enormes daños materiales en una de las más significativas infraestructuras del Estado español. Se trataba del primer atentado de ETA con víctimas mortales en más de 3 años y medio² y ocurría el día siguiente de que el Presidente Rodríguez Zapatero describiera la situación respecto del fin del terrorismo como “mejor que hace un año” y expresara la convicción de que “dentro de un año estaremos mejor que hoy”³.

Apenas 10 días antes, la prensa recogía la información de la primera reunión entre representantes oficiales del Gobierno de España y del grupo terrorista ETA⁴ a mediados de diciembre. El primer contacto directo llegaba precisamente en un momento en el que el denominado “proceso de paz” se encontraba en su situación más delicada desde que la banda anunciara un alto el fuego permanente el 22 de marzo de 2006 y el Gobierno autorizara el inicio del diálogo con ETA el 29 de junio. El desarrollo del “proceso” durante los últimos meses de 2006 había desembocado en acusaciones mutuas de los actores de no tener voluntad de avanzar, de incumplimiento de compromisos y de falta de condiciones para continuar el diálogo. Aparentemente, el primer encuentro oficial entre los representantes del Estado y los de la cúpula de la organización terrorista suponía el fin del esfuerzo de acercamiento para sentar frente a frente a estos interlocutores, y el principio de una fase de diálogo directo Gobierno-ETA, que muy pronto quedaría bloqueada por el atentado del 30 de diciembre y la respuesta del Gobierno, “suspendiendo” el proceso según la declaración del Presidente del Gobierno el mismo día 30⁵, o considerándolo “roto”, “liquidado” y “acabado”, según manifestaba el Ministro del Interior con mayor contundencia el día 2 de enero de 2007 en rueda de prensa⁶.

El atentado del 30 de diciembre ha sido el último episodio de una serie de acontecimientos y decisiones que durante meses han puesto de manifiesto la complejidad de una nueva dinámica que buscaba el final de la violencia, pero que, como intentaremos exponer en las siguientes páginas, se enfrenta –enfrentaba si se da definitivamente por cerrado– a la existencia de un elevado grado de “indefinición” sobre la propia *naturaleza del proceso* que se estaba poniendo en marcha –existiendo diferencias obviadas voluntaria o involuntariamente–, así como una falta de comprensión de *las implicaciones que el tipo de proceso* tenía para los actores y para el propio sistema político en el que está enmarcado.

² El último atentado con víctimas mortales se produjo el 30 de mayo de 2003, por la colocación de una bomba que acabó con la vida de dos policías en Navarra. Las acciones terroristas posteriores, aunque algunas de ellas con daños materiales importantes y en lugares significativos como los recintos feriales del Campo de las Naciones, en Madrid, no produjeron muertos.

³ Rodríguez Zapatero, José Luis: *Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno*, Madrid, 29 de diciembre de 2006, en <http://www.la-moncloa.es>

⁴ *El Correo*, 20 de diciembre de 2006. La edición del 4 de enero de 2007 del mismo diario recoge la información de Vascopress de que el encuentro habría tenido lugar en Ankara los días 12 y 13 de diciembre.

⁵ Textualmente, el comunicado leído por el Presidente del Gobierno señalaba “Como no se dan las condiciones que establecimos, he ordenado suspender todas las iniciativas para desarrollar este diálogo”. Durante la rueda de prensa, en tres ocasiones fue preguntado si “suspender las iniciativas” equivalía a “romper el proceso”, sin responder de forma directa, haciéndolo con la reiteración de que “con violencia no hay diálogo”, “la condición para el diálogo era y es la voluntad inequívoca de abandono de la violencia por parte de ETA. ... Por tanto hasta que en el futuro no exista una voluntad inequívoca no habrá ninguna posibilidad por parte del Gobierno de aproximar ningún diálogo con la banda ETA”; Rodríguez Zapatero, José Luis: *Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno después del atentado de la Terminal-4 del Aeropuerto de Barajas*, Madrid, 30 de diciembre de 2006, en <http://www.la-moncloa.es>

⁶ Pérez Rubalcaba, Alfredo: *Rueda de Prensa en el Ministerio del Interior*, Madrid, 2 de enero de 2007.



Sin necesidad de esperar a los resultados, el propio proceso plantea un desafío fundamental en nuestra opinión, el hecho de que asistimos a una nueva dinámica de diálogo en la que estaban presentes dos formas de aproximarse a la búsqueda del fin de la actividad de ETA que son *opuestas* en sus fundamentos y que, sin embargo, se ha intentado hacer compatibles, en particular por el Gobierno: una aproximación desde una perspectiva de *lucha contra el terrorismo*, planteada desde el Estado contra una organización que atenta contra él, y otra aproximación que busca el fin de la violencia entre las partes como resultado de un *proceso de resolución de conflictos*, del que el terrorismo sería una manifestación. Todo ello desarrollándose en el contexto de una sociedad democrática y de un Estado de Derecho como el de la España actual.

Más allá, por tanto, de la “incompatibilidad de objetivos entre las partes”⁷ que define todo conflicto social y puede hacer más o menos difícil su finalización o regulación, la dinámica puesta en marcha entre el Gobierno de España y el mundo de la izquierda abertzale vasca dirigido por ETA, consideramos que ha estado enfrentada desde sus comienzos a la utilización por los actores de “*lenguajes*” diferentes, distintas concepciones de un proceso en cuanto a su *significado, implicaciones y limitaciones*, que no se han querido o sabido reconocer por las partes implicadas a la hora de establecer y mantener sus posiciones, y que hacen muy difícil un resultado final aceptado por los actores y que sea compatible con el actual sistema político-jurídico vigente en España. Las siguientes páginas intentarán ampliar estas cuestiones.

1. El proceso para el fin del terrorismo en el contexto de una democracia y del Estado de Derecho

El desarrollo de un proceso de búsqueda del fin del terrorismo, ya sea desde una perspectiva de lucha contra él o desde la visión de la resolución de conflictos, estará en todo caso determinado por el contexto político-legal en el que tiene lugar, siendo preciso que los actores tengan presente la existencia de una serie de condicionantes y restricciones políticas, jurídicas y sociales que limitan el margen de acción de las partes, tanto a la hora de definir y mantener las posiciones propias, como cuando se trata de evaluar las posiciones que mantiene el interlocutor de la otra parte.

Esta afirmación, que aparentemente tiene mucho de lugar común, conviene recordarla en la medida que, tanto en el campo de la resolución de conflictos como en el de la lucha contra el terrorismo, existe un riesgo evidente de recurrir a la simple equiparación de procesos que se desarrollan en contextos completamente diferentes, trasladando análisis y soluciones más o menos adecuadas en determinados casos, a situaciones en las que no resultan admisibles o simplemente aplicables. En el caso del terrorismo de ETA y la situación en el País Vasco, la constante alusión a la referencia del proceso de paz en Irlanda del Norte –con el que existen al menos tantas diferencias como semejanzas–, es una buena muestra de este fenómeno, que se ilustra perfectamente con un artículo del diario El País publicado al día siguiente del atentado en la T4 de Barajas y que comenzaba: “El IRA rompió dos veces su tregua antes de firmar la paz en 1998” (Titular). El atentado de Barajas evoca el estancamiento que padeció en su día el proceso de paz de Irlanda del Norte”⁸.

⁷ El conflicto se puede definir como “condición social que surge cuando dos o más actores persiguen a la vez objetivos o metas mutuamente exclusivas o mutuamente incompatibles”, Evans, Graham y Newnham, Jeffrey (1990): *The Dictionary of World Politics*, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf, p. 52.

⁸ Oppenheimer, Walter: “El IRA rompió dos veces su tregua antes de firmar la paz en 1998”, *El País*, 30 de diciembre de 2006.



En modo alguno se pretende negar valor ni a los análisis conceptuales ni a las enseñanzas de las distintas experiencias internacionales tanto en la lucha contra el terrorismo como en la resolución de conflictos, sobre los que existe un importante cúmulo de conocimientos, pero precisamente una de las lecciones aprendidas será la falta de soluciones universales y la necesidad de contextualizar estos procesos a la hora de determinar su viabilidad o no en cada caso en concreto⁹.

Con esta premisa, cualquier iniciativa dirigida a que ETA finalice su actividad deberá tener presente la existencia de una serie de realidades propias de un sistema político como el español, un país desarrollado, con un Estado de Derecho y una democracia consolidada, que permite el libre juego político, pero a la vez limita las opciones de los actores cuando hacen sus propuestas políticas, al tener que ajustarse a ese marco si se quiere mantener la estabilidad y el equilibrio. En este sentido, el margen de actuación será menor que si se compara con otros lugares donde el marco jurídico-político es menos estable¹⁰ o se encuentra en una transición que ofrece mayores posibilidades de rediseño o evolución. En nuestro caso, por tanto, existirán elementos que afectan a las líneas de acción por las que pueden optar los actores, determinándolas en algunos casos –impidiéndolas u obligando a ellas–, y condicionándolas en otros –haciéndose necesaria una elección que dependerá de la voluntad política de los actores y de la capacidad para asumir las consecuencias–. En resumen, estos condicionantes se refieren a:

Las limitaciones marcadas por el propio Estado de Derecho –de carácter imperativo y determinantes, en principio–, y que presentan una doble vertiente. Por una parte, se referirán al respeto a las garantías legales y a los derechos de las personas, que la actividad terrorista vulnera por definición sin que se deba tolerar bajo ningún concepto, y que en ocasiones también han vulnerado algunas políticas antiterroristas, con nefastas consecuencias ya que pueden poner en cuestión la propia legitimidad del Estado de Derecho en la lucha contra el terrorismo, debilitando su posición.

Por otra parte las limitaciones del Estado de Derecho se referirán también al sometimiento a las leyes vigentes, particularmente a la norma Constitucional como elemento central del sistema legal. Al plantearse la búsqueda del fin de la violencia, deben siempre tenerse presentes cuestiones como la distribución de poderes y su independencia –particularmente el Poder Judicial y su actividad jurisdiccional–, así como la necesidad del respeto a los procedimientos legales que se establecen, tanto para regular la vida política “ordinaria”, como en la gestión del modelo de organización territorial que define y su posible evolución –cuestión que está en la base de las demandas de ETA–, e incluso si se planteara una eventual reforma de la Constitución. Debemos tener presente que las leyes se pueden cambiar con las mayorías o los consensos necesarios, pero se impone el respeto a los procedimientos para hacerlo, de manera que las partes deben entender las limitaciones que el marco jurídico impone, y que los objetivos propios y las concesiones que se le exigen al interlocutor de la otra parte no pueden ir contra las disposiciones vigentes porque no podrán ser aceptadas. Esto será así, excepto que se acuerde el cambio de ese marco legal con el actor que tenga capacidad jurídico-política para hacerlo, voluntad para asumir las consecuencias y apoyos para sacarlo adelante.

El segundo grupo de condicionantes se derivará del funcionamiento del sistema político español como una democracia representativa, entendida como régimen de opinión pública. En

⁹ Ver Fisas, Vicenç (2004): *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*, Barcelona, Paidós, pp. 67-68.

¹⁰ Por ejemplo, los Estados que salen de situaciones de guerra civil, de un conflicto bélico o de un proceso revolucionario, en los que normalmente la arquitectura estatal ha quedado dañada o desaparecido y se hace preciso abordar la reconstrucción del Estado.



el caso de la búsqueda del fin de la actividad de ETA, no debemos olvidar que el representante del Estado español es un gobierno cuya elección y continuidad en el poder dependerá en definitiva de la opinión de los ciudadanos y del apoyo de otros grupos políticos, algunos de los cuales –incluido el propio partido que sustenta al gobierno–, también optarán al poder no sólo en el nivel estatal, sino también en los ámbitos autonómicos o locales más afectados por la violencia política.

Si bien la política frente al terrorismo debiera ser una política “de Estado” y quedar fuera del debate político, lo cierto es que no es así, y las consideraciones electorales –de todas las partes– también entran en la ecuación, pudiendo afectar a la toma de decisiones y a la propuesta o aceptación de determinadas medidas o acuerdos tanto en un contexto de lucha contra el terrorismo como en un planteamiento de resolución de conflictos en sus distintas fases. En todo caso, estamos hablando de un condicionante importante que debe reconocerse, pero no de un determinante, de manera que una verdadera voluntad política y la altura de miras de las partes, además de una política de comunicación adecuada¹¹ –que tenga en cuenta la influencia de los medios de comunicación y su papel en la formación de la opinión de los ciudadanos–, pueden ser elementos que reduzcan su influencia.

Además de las cuestiones relativas al Estado de Derecho y las derivadas del funcionamiento de un régimen de democracia representativa como el español, hay también un tercer grupo de condicionantes importantes que influirán en la definición de las posiciones de las partes y en su margen de maniobra. La propia configuración del sistema político español, distinto de cualquier otro, y en particular lo que podemos denominar “intereses particulares” de los distintos actores de este sistema implicados o afectados tanto por la actividad de ETA como por su eventual cese. Serán relevantes así los intereses, en primer lugar, de los propios ciudadanos –expresados en la urnas, pero también conocidos por otros medios de expresión de la opinión pública (encuestas, manifestaciones...)–, los de los partidos políticos, los de actores económicos relevantes, los de grupos de interés, grupos o movimientos sociales e incluso los intereses del propio grupo terrorista, su supervivencia como tal, o los intereses y perspectivas individuales de sus componentes. Las consecuencias que para estos colectivos o individuos tendría la elección de una u otra política también son elementos que deben ser considerados al plantear las posiciones y decisiones propias, así como al intentar comprender las de la otra parte y cuál es su disposición o margen de acción en una u otra estrategia.

En suma, los intereses de los distintos actores del sistema político, junto a los determinantes del Estado de Derecho y los condicionantes propios del funcionamiento democrático de este Estado, definirán el marco en el que se podrá buscar el fin de la violencia de ETA, fuera del cual si no se es consciente de los límites y oportunidades que se presentan, las políticas elegidas tendrán muy pocas posibilidades de prosperar.

2. El fin de ETA como política de lucha contra el terrorismo

No decimos nada nuevo al afirmar que la lucha contra el terrorismo ha sido una de las prioridades de todos los gobiernos españoles de la democracia, aunque la forma de abordarla haya tenido etapas muy distintas dependiendo tanto de la propia actividad terrorista, como de la coyuntura política o la determinación del gobierno de turno de poner en marcha nuevas líneas de acción de mayor o menor dureza frente a ETA y el entorno político que la respalda. Como en otras sociedades occidentales que se han enfrentado al fenómeno terrorista, su neutralización en España se ha buscado fundamentalmente mediante una combinación de

¹¹ Ver al respecto Reinares, Fernando (1998): *Terrorismo y antiterrorismo*, Barcelona, Paidós, pp. 140-147.



decisiones de carácter político y medidas en el ámbito legal-judicial y de acción policial¹², que han contado a lo largo del tiempo con distintos grados de cooperación internacional, dando lugar así a diferentes estrategias según el gobierno quisiera o pudiera hacer hincapié en unos u otros instrumentos, pero manteniéndose –con alguna excepción ya juzgada por los tribunales–, en el contexto de la existencia de las limitaciones a las que nos hemos referido en el apartado anterior.

Con mayor o menor éxito, las distintas estrategias de la política antiterrorista han perseguido, como muestra de continuidad, el mismo objetivo, la desaparición de la banda terrorista ETA. Una desaparición que se ha intentado basar fundamentalmente en la mejora de la eficacia de la acción policial, el desarrollo de instrumentos y medidas legales de lucha contra el terrorismo –jueces especiales, legislación antiterrorista–, ampliación de la persecución judicial y policial al entorno político y financiero que sustentan a ETA –ley de partidos–, búsqueda acuerdo político más amplio en la lucha contra el terrorismo –Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo entre el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español–, y la búsqueda del incremento del apoyo internacional, tanto desde el punto de vista político –consideración de ETA como grupo terrorista en la Unión Europea o Estados Unidos–, como desde el punto de vista operativo y de persecución policial y judicial de sus miembros en aquellos lugares donde se encontraran –sobre todo Francia–, incluyendo una política de extradiciones.

No podemos olvidar, en el contexto de esta política antiterrorista, la existencia de contactos directos y dialogo entre representantes oficiales del Gobierno y del grupo terrorista, a los que recurrieron tanto los gobiernos de la Unión de Centro Democrático, como los socialistas de Felipe González, como los del Partido Popular del presidente Aznar, que, no obstante, no condujeron a ningún acuerdo que supusiera la desaparición de la banda terrorista. El diálogo directo con los terroristas no es, por tanto, un elemento que se descarte de las políticas antiterroristas, pero aquellos que van más allá de los contactos sobre las condiciones personales de abandono de la violencia de los miembros¹³, hasta ahora, se han demostrado ineficaces e incluso contraproducentes¹⁴, pudiendo interpretarse como signo de debilidad del Estado, cediendo la iniciativa, dando un reconocimiento como interlocutor político e incluso sentando precedentes que animen a otros a recurrir a la extorsión o la vía violenta.

A lo largo de los años, podríamos hablar así del desarrollo de una política de lucha contra el terrorismo que llegaría finalmente a asentarse principalmente en los siguientes pilares:

- El objetivo del Estado es la derrota policial y judicial de ETA, su desaparición o neutralización como grupo terrorista, sin concederle ningún papel político.
- Tratamiento como organización delictiva, no como interlocutor al mismo nivel que el Estado Español.
- Consideración del entorno político/económico de ETA (Batasuna y derivados) como parte del mismo conglomerado terrorista, según han demostrado los jueces. En consecuencia, persecución judicial y policial.
- Negación, por tanto, de la condición de interlocutor legítimo al entorno político de ETA, evitando su presencia en las instituciones y su aislamiento social, mientras no rechace el uso de la violencia.

¹² *Ibid.*, p.132.

¹³ Como señala Reinares, *op. cit.*, p. 139, este tipo de contactos permitió la disolución en los 80 de ETA Político-Militar y su reintegración social.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 137-140.



- Búsqueda del mayor acuerdo político en esta política antiterrorista, entre la mayor parte de fuerzas políticas y sobre todo entre las fuerzas mayoritarias (PP-PSOE)
- Diálogo con la organización terrorista sólo después del cese de la violencia de todo tipo, y sólo sobre como llevar a cabo el abandono de las armas: política penitenciaria, reinserción, medidas de gracia, etc.
- Aislamiento y persecución internacional (oficial y por la opinión pública), buscando su reconocimiento como grupo terrorista, no como movimiento de liberación nacional.
- Incremento de la cooperación internacional en la acción policial y judicial, especialmente con Francia.

La aplicación de estas medidas, acompañada del incremento de la eficacia policial, el acuerdo entre el PSOE y el PP plasmado en el “Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo” de 8 de diciembre de 2000¹⁵ y un contexto internacional de rechazo al terrorismo tras los sangrientos en Estados Unidos, España, Indonesia o Reino Unido, condujeron a la que se considera como la peor situación de la banda terrorista ETA desde sus orígenes, mostrando una debilidad tanto en los frentes operativos como político sin precedentes. Aceptándose esta evaluación casi de forma unánime¹⁶, no ocurrirá lo mismo a la hora de analizar si esta situación llevaría al ansiado final de la organización terrorista o si, por el contrario, se asumía que una derrota policial total no era posible y se trataba del momento adecuado para buscar una solución dialogada con la banda, que “incentivara” e hiciera posible el abandono definitivo de la actividad terrorista. Se daría paso así, en nuestra opinión al desarrollo de una nueva visión sobre como conseguir el final de ETA, con implicaciones y consecuencias muy diferentes que la anterior política de lucha contra el terrorismo: una vía muy próxima a lo que conocemos como “resolución del conflictos”.

3. El fin de ETA como proceso de resolución de conflictos

Peter Wallensteen define la resolución de conflictos como *“una situación en la que las partes en conflicto llegan a un acuerdo que resuelve sus principales incompatibilidades, aceptan mutuamente su existencia continuada como partes y cesan toda acción violenta uno contra otro”*¹⁷. El planteamiento del final de la actividad terrorista de ETA como resultado de un “proceso de resolución del conflictos”, bajo los parámetros de esta definición u otras similares, no es nuevo en absoluto. De hecho esta ha sido la perspectiva en el que siempre se ha situado la izquierda abertzale vasca y la propia organización terrorista a la que dan respaldo político. Desde su visión, recurrente en sus comunicados, la “lucha” no es un fenómeno en sí mismo, sino que es la consecuencia de un conflicto entre el Estado español (y el francés) y el “pueblo” vasco¹⁸. Sólo en la medida que se de una solución a las causas del

¹⁵ Su aplicación no estuvo exenta de polémica particularmente en todo lo que tenía que ver con la prohibición de participación en las instituciones y persecución judicial del entorno político de ETA, con la organización Batasuna a la cabeza.

¹⁶ Lo reconocía la moción presentada por el Grupo Socialista y aprobada en el Congreso de los diputados el 17 de mayo de 2005, en la que se respalda al gobierno para que dialogue con ETA si la banda deja las armas.

¹⁷ Wallensteen, Peter (2002): *Understanding Conflict Resolution*, Londres, Sage, p. 8.

¹⁸ La Declaración de ETA en la que se iniciaba el inicio de la tregua de 1998, señalaba: “Eso [que ETA buscara la “normalización” de la situación en el país Vasco sin que cambiara el marco] será tan falso como decir que el conflicto de Euskal Herria es que ETA haga frente al enemigo por medio de la lucha armada. No habrá paz si no se asienta en los derechos de Euskal Herria. Ese es el origen, la clave del conflicto que padecemos; a Euskal Herria se le niegan sus derechos, no somos soberanos para estructurar la sociedad como nosotros deseamos”. En este aspecto, no existen cambios significativos en los planteamientos de los comunicados emitidos con ocasión de la tregua de 2006.

conflicto, cuyas “raíces” se encuentran en la ocupación militar, la represión, la negación de los “derechos nacionales” y de su soberanía¹⁹, la lucha armada podría terminar.

Como ETA señala en sus declaraciones, la de junio de 2006 es un ejemplo reciente, la clave para la solución del conflicto era abrir lo que ellos denominan un “proceso democrático”²⁰ en el que al final la ciudadanía vasca “deberá tener la palabra y la capacidad de decisión en torno a su futuro, sin ningún tipo de límites”, sin que las leyes ni la Constitución puedan ser un obstáculo para ello²¹. En definitiva, el reconocimiento de un derecho de autodeterminación que, salvo que se cambien las normas vigentes, queda radicalmente fuera de los límites propios del marco constitucional y del Estado de Derecho al que nos referimos más arriba, en el que la soberanía nacional reside en el pueblo español²². Por mucho que este tipo de declaraciones se consideren por algunos como destinadas al consumo interno del propio mundo abertzale, la firmeza, la claridad y la continuidad del mensaje de la banda son elementos que le dan credibilidad y solidez. Sintetizándolo en una sola frase, la oferta de ETA para **resolver el conflicto** será *abandono de la lucha armada a cambio de autodeterminación/soberanía*, considerándose el alto el fuego como una concesión que facilite el proceso, que permita, en sus palabras, “conseguir una verdadera situación democrática para Euskal Herria, superando el conflicto de largos años y construyendo una paz basada en la justicia”²³.

Como vemos, la visión de ETA responde perfectamente a las cuestiones planteadas en la definición que hemos señalado de resolución de conflictos: hay un conflicto por resolver entre Euskal Herria y el Estado español; se superaría mediante un acuerdo que resolviera sus incompatibilidades principales, en este caso en el reconocimiento de la autodeterminación/soberanía; las partes aceptan mutuamente su existencia y continuidad en tanto que se reconocen como interlocutores políticos, y la resolución supondrá el final del uso de la violencia entre las partes, de la “lucha armada” de ETA y de la “represión” por parte del Estado español.

Este planteamiento, así pues, difiere radicalmente de la política de lucha contra el terrorismo que hemos expuesto en el apartado anterior, tanto en su filosofía como en su puesta en práctica, sin que apenas existan puntos en común que permitan un esfuerzo de integración de ambas visiones. Se observará claramente si comparamos las características de la política de lucha contra el terrorismo con los elementos que se recogen en la definición de Wallensteen:

En primer lugar, como se señaló, para la política de lucha contra el terrorismo éste será un fenómeno en sí mismo, una forma de delincuencia que hay que neutralizar, principalmente con medidas policiales, judiciales y de aislamiento social y político de los que lo apoyan –ya que en democracia el conflicto político tiene formas de regulación también políticas–; para la prevención de conflictos el recurso al terrorismo/violencia será una consecuencia indeseable del conflicto, que exige para su desaparición la búsqueda de un “acuerdo” negociado, pero *sobre las causas del conflicto* –causas políticas–, no sólo sobre el uso de la violencia, que no es más que una de sus manifestaciones.

En el caso de ETA, un abandono de la violencia sin acuerdo o perspectivas de acuerdo sobre las causas de las incompatibilidades de los actores –gestionado por la organización o

¹⁹ *Comunicado de Euskadi Ta Askatasuna a la opinión pública española*, 21 de junio 2006, en http://www.elmundo.es/eta/negociaciones/fin_tregua_2006.html

²⁰ *Ibid.*, p.3.

²¹ *Ibid.*

²² Artículo 1.2. de la Constitución Española de 1978.

²³ *Mensaje de Euskadi Ta Askatasuna al pueblo vasco* (anuncio de la tregua), 22 de marzo de 2006, en <http://especiales.abc.es/2006/eta/>. En términos similares se expresará el comunicado de junio de 2006.



por otro actor con los mismos objetivos—, supondría una renuncia no sólo a las metas por las que está “luchando” desde hace décadas, sino a la propia interpretación de la situación en el País Vasco como conflicto entre Euskal Herria y España, que ha sido la razón de ser durante su historia y lo que ha dado sentido a su existencia desde sus orígenes. La dificultad que para ETA representaría dar este paso —como para cualquier organización en la que se cuestionan sus fundamentos y, en consecuencia, su propia continuidad—, es un obstáculo que siempre debe ser tenido en cuenta.

La resolución de conflictos supone, por lo tanto, *negociación para superar las incompatibilidades*. Será con ese acuerdo sobre la forma de resolver las incompatibilidades, o ante las expectativas de lograrlo, cuando se producirá el fin de las acciones violentas. No hay aceptación de la derrota de los actores, sino pacto sobre una salida negociada. Si hablamos, por tanto de negociación, el concepto llevará implícito la idea de *cesión por ambas partes*. Por definición, no puede haber negociación si no se está dispuesto a hacer concesiones en el proceso. Por lo tanto, desde la lógica de la resolución de conflictos parece difícil contemplar un cese de la violencia de las partes si no existe al menos una expectativa de negociación sobre las bases de estas incompatibilidades, que en el caso que nos ocupa, insistimos, serán de tipo político, vinculadas al reconocimiento de soberanía del pueblo vasco y demás aspiraciones territoriales y políticas de ETA. En su aplicación, nuevamente nos encontramos con las limitaciones de la legislación vigente y de los otros condicionantes que vimos en el apartado 1. La independencia de las provincias vascas del Estado español y francés, su unificación, la incorporación de Navarra a Euskal Herria y la puesta en libertad incondicional de los presos aparecen como los planteamientos de máximos ante esa eventual negociación.

Como señalamos, una política antiterrorista no descartará el diálogo y el contacto con los terroristas, pero únicamente sobre cómo llevar a cabo el abandono de las armas y las posibles medidas de gracia que pudieran favorecerlo, medidas que normalmente son impopulares y cuya aplicación por un gobierno también pueden tener un importante coste político y electoral.

Otras implicaciones se derivan de la misma concepción y reconocimiento de las “partes” o los actores implicados en el proceso. Mientras que la lucha contra el terrorismo se plantea desde un Estado y Gobiernos legítimos, hacia un grupo terrorista que no tiene esta legitimidad y cuyo papel se fundamenta en el recurso a la violencia —con un respaldo popular en el caso de ETA que, aunque significativo, es minoritario²⁴—, en la resolución de conflictos se planteará la búsqueda del acuerdo entre partes que se reconocen mutuamente, que se legitiman como interlocutores válidos para dialogar y buscar el acuerdo. Independientemente de la voluntad de los actores, el diálogo desde esta perspectiva genera necesariamente la *percepción* en el otro de que se le reconoce un papel político. Fórmulas como la constitución de mesas paralelas, en las que se pretende tratar de forma separada las medidas para el abandono de la violencia de la banda y las cuestiones de carácter más político —“la normalización de Euskadi” (de la que se ocuparían los partidos políticos o las instituciones)—, resultarán artificiales desde la visión de la lucha contra el terrorismo, en tanto en cuanto los resultados de la primera mesa se hacen depender de los avances en la segunda, cuya actividad, a su vez, estará condicionada por la amenaza de la violencia. El procedimiento, sin embargo, sí tiene su lógica desde la perspectiva de la resolución de conflictos y su dinámica.

²⁴ El Euskobarómetro de noviembre de 2006, elaborado por el Departamento de Ciencia Política y de la Administración del la Universidad del País Vasco, recoge que la “Actitud de los vascos ante ETA” es la siguiente: 50 % rechazo total; 19% los que piensan que antes estaba justificada la violencia de ETA pero ahora no; 14% comparten los fines pero no los medios; 5% les genera indiferencia; 4% miedo; 3% mantienen una justificación crítica y sólo un 1% les dan un apoyo incondicional. http://www.ehu.es/cpvweb/pags_directas/euskobarometroFR.html

4. El proceso de paz entre ETA y el Gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero

Con estos planteamientos que acabamos de señalar, que resumen la enorme dificultad de hacer compatibles una política de lucha contra el terrorismo como la desarrollada hasta hace poco en España con la visión de la resolución de conflictos mantenida por ETA y la izquierda abertzale, sin olvidar los límites que impone el Estado de Derecho, ¿cómo podemos explicar el proceso puesto en marcha entre ETA y el gobierno de España, y su dinámica en los últimos meses?²⁵

En nuestra opinión, la puesta en marcha del proceso partirá, más que de cambios en la realidad política –que también–, en la existencia de una nueva *percepción* respecto de las posibilidades de finalización de la violencia bajo el nuevo gobierno surgido de las urnas el 14 de marzo de 2004, percepciones, algunas compartidas, tanto de ETA y su entorno, como del Gobierno de Rodríguez Zapatero, el Partido Socialista y los otros grupos políticos que lo apoyan.

La debilidad real de ETA –más de un año de la ausencia de muertos se produce durante el último gobierno Aznar–, las dudas que probablemente surgieron en la organización sobre el respaldo social a la “lucha armada” como instrumento tras los atentados jihadistas del 11 de septiembre de 2001 y del 11 de marzo de 2004, y, sobre todo, la percepción de que se abría una ventana de oportunidad²⁶ para abordar las “raíces del conflicto” entre Euskal Herria y España con la nueva política y “sensibilidad” territorial mantenida por el gobierno socialista de Zapatero –que se puso de manifiesto en el impulso y aprobación del nuevo Estatuto de Cataluña–, estuvieron probablemente en el origen de la nueva disposición de ETA a declarar una tregua que diera paso al diálogo directo con el gobierno para lograr una solución política. Ganaba peso la imagen de una solución al conflicto vasco en la línea de otros procesos de resolución de conflictos que consideran próximos en muchos aspectos, como el de Irlanda del Norte con el IRA, e incluso como Sudáfrica, donde Batasuna llevaría años buscando asesoramiento sobre la forma de llevar a cabo negociaciones de este tipo²⁷.

Desde el lado del gobierno español, asumiendo también el análisis de la debilidad de la banda y la pérdida de papel del terrorismo como instrumento para la consecución de objetivos políticos, cobrará fuerza la convicción del propio gobierno y el Partido Socialista –particularmente el de Euskadi– de que una derrota policial y judicial de ETA no puede resolver definitivamente la situación en el País Vasco. Esta reflexión, compartida por otros partidos aliados del gobierno –Izquierda Unida y los independentistas de Esquerra Republicana de Catalunya–, probablemente fue fundamental para mostrar la predisposición a ofrecer una salida negociada a ETA, que se plasmaría en la resolución del Congreso de los Diputados de 17 de mayo de 2005, apoyando un final dialogado de la violencia, “si se producen las condiciones adecuadas...fundamentadas en una clara voluntad de poner fin a la

²⁵ El artículo está escrito a partir de la información disponible hasta el 11-1-2007, en un momento en el que se están analizando las consecuencias políticas para el proceso y las posturas de los distintos partidos tras el atentado del día 30 diciembre.

²⁶ La declaración de ETA de 26 de junio de 2007 señala “la voluntad y el deseo de ETA de alcanzar mediante el diálogo y la negociación una paz justa y duradera con el Estado Español es total, estamos plenamente convencidos de que la paz, aquí y ahora, es posible”.... Nos encontramos ante una nueva y gran oportunidad para ofrecer un futuro distinto a nuestros respectivos pueblos. Quizás nunca antes hayamos estado tan cerca de solucionar el conflicto político entre Euskal Herria y España”.

²⁷ Carlin, John: “El asesor sudafricano de Batasuna”, *El País*, 11 de diciembre de 2006.



misma”²⁸ y, al menos así se recogía en el texto, sin pagar ningún “precio político”. Esto ocurría sobre la base de los años de contactos secretos entre el presidente de los socialistas vascos, Jesús Eguiguren, con el líder de Batasuna, Arnaldo Otegui²⁹, que habrían sido *esenciales* para la creación de esa percepción de que ETA estaba dispuesta a aceptar el envite, dejar las armas y pasar el “conflicto” a las mesas de negociación política. Se había abierto una vía de comunicación y continuaba siendo efectiva cuando el Partido Socialista llega al poder.

Sobre estas percepciones se asentaría, en nuestra opinión, el denominado “proceso de paz”, del que habría que fijar su comienzo, no en la declaración de tregua o en la moción del Congreso de los Diputados de mayo de 2005, sino precisamente en esos contactos entre miembros destacados de Batasuna y del Partido Socialista de Euskadi. El diálogo establecido nos permitiría hablar de la puesta en práctica de una dinámica de resolución de conflictos –en esos momentos no por el gobierno– y de una eventual pérdida de interés en seguir adelante con la política antiterrorista desarrollada hasta el momento, apostando por la estrategia de la solución dialogada. Las discusiones, independientemente de los temas concretos que se trataran –desconocidos hasta el momento, pero en las que se refiere una acercamiento de posturas sobre una agenda amplia–, podemos considerarlas como el principio de la fase de *prenegociación*³⁰, que continuará ya con el Partido Socialista del presidente Zapatero en el Gobierno tras las elecciones del 14 de marzo de 2004.

En lo que se define como la primera fase en un proceso de resolución de conflictos³¹ –a la que seguirían las de *negociación, acuerdo e implementación*–, las lecciones aprendidas indican que se deben tratar cuestiones como la construcción de la confianza entre las partes³², la determinación de los interlocutores y su estatus, se buscará la intervención de terceros que hagan el papel de facilitadores y mediadores si es conveniente (El Centro Henry Dunant de Ginebra³³, cumple ese papel en nuestro caso), y se deberán pactar las reglas del juego, entre las que se pueden incluir acuerdos –más o menos secretos– sobre garantías de seguridad y sobre ceses del fuego.

Que se han tratado de estas cuestiones en los contactos entre ETA/Batasuna y PSOE/Gobierno parece claro y se deduce de las informaciones y declaraciones de los actores, como también parece evidente que las partes no las han respetado, empezando por la propia ETA con la extorsión, robos de armas y explosivos, violencia callejera e incluso atentados con muertos como el del 30 de diciembre de 2006, y, si hacemos caso a las constantes acusaciones de la organización, siguiendo por el gobierno, al que se acusa recurrentemente de “continuar

²⁸ *Moción del Grupo Socialista sobre la lucha contra el terrorismo, aprobada por el Congreso de los Diputados el 17 de mayo de 2005.*

²⁹ Ver ABC: “Cuatro Años de diálogo en secreto”, en <http://especiales.abc.es/2006/eta/proceso-paz/gobierno-02.html> o El Mundo, “El fruto de años de contactos del PSOE”, 23 de marzo de 2006. Los contactos han sido oficialmente negados por el PSOE, pero todas las fuentes consultadas por la prensa las confirman privadamente.

³⁰ Fisas, *op. cit.*, p. 59.

³¹ *Ibid.*, pp 59-61.

³² Carlin, *op. cit.*

³³ El Centro Henry Dunant tiene experiencia en conflictos armados como los de Darfur (Sudan), Myanmar, Nepal, Filipinas o Indonesia. Como su propia página web indica, <http://www.hdcentre.org>, su propósito es “evitar el sufrimiento humano en la guerra, partiendo de la premisa de que prevenir y resolver un conflicto armado es la forma más segura de conseguirlo, y con ese objetivo promovemos y facilitamos el diálogo entre beligerantes”. Independientemente de su actividad en el caso de ETA, que desconocemos en sus aspectos concretos, su tarea en general en otros conflictos responde básicamente al esquema de tercera parte que interviene bajo el esquema de la resolución de conflictos, no de la lucha contra el terrorismo. Sobre esta intervención de terceros, ver Miall, Hugh, Ramsbotham, Olivier y Woodhouse, Tom (1999): *Contemporary Conflict Resolution*, Londres, Polity Press, pp. 9-10.

sin cumplir sus compromisos de alto el fuego”³⁴. En este sentido, gestos como los cambios de criterio de la Fiscalía del Estado en los distintos procesos abiertos contra ETA y su entorno, los contactos públicos entre Patxi López y Batasuna anunciados el 30 de mayo, o restar importancia a la extorsión, violencia callejera y actos de rearme de ETA, entre otros, serían considerados insuficientes por la banda terrorista, ya que, como el ejecutivo también recordaba continuamente, las acciones policiales y de información, o la labor –independiente– de los jueces, no se habían detenido.

Una tarea fundamental que hay que destacar de esta etapa de “prenegociación”, es que en ella se debe aclarar el denominado “metaconflicto”, es decir “la controversia que surge al discutir sobre la naturaleza del conflicto”³⁵, y que también corresponde a esta fase el lograr un “metapacto” o “acuerdo mínimo (no máximo) sobre la naturaleza del conflicto”³⁶, lo que ha estado ausente en otras ocasiones que se ha hablado con ETA. Debemos tener presente al respecto que las diferentes aproximaciones de la resolución de conflictos y de la lucha contra el terrorismo responden en realidad a dos visiones distintas del “conflicto”, mejor dicho, a una que se basa en su existencia como conflicto armado entre España y Euskal Herria, y a otra que niega la existencia de ese conflicto armado como tal, sino que el fenómeno terrorista se considera y combate como violencia ejercida contra la sociedad y contra el Estado de Derecho, aunque tenga el respaldo de una minoría política.

La continuidad de los contactos con Batasuna-ETA en estos años, la misma declaración de alto el fuego, las constantes referencias en los comunicados de estos meses al “incumplimiento de los compromisos” –que es un reconocimiento implícito de la existencia de diálogo–, junto al/los contactos directos conocidos entre ETA y el gobierno de Zapatero, nos indicarían que existe ya ese acuerdo sobre el “metaconflicto” y se contaría con ese “metapacto” imprescindible de la prenegociación (que no presupone ningún acuerdo final). De otro modo, la continuidad de los contactos no habría sido posible y se hubieran roto desde un primer momento, como en otras ocasiones. Todo ello nos permitirá poder mantener la afirmación de que los interlocutores *ya están involucrados en una dinámica de resolución de conflictos*, aunque uno de ellos, el que habría llegado a ella como consecuencia del cambio de estrategia –el gobierno–, no parece reconocer esta realidad en toda su extensión, sin aceptar las implicaciones y las consecuencias que elegir este tipo de aproximación conlleva y que vimos más arriba: *negociación entre partes que se reconocen una papel político, para lograr un acuerdo que supone concesiones, que inevitablemente deberán ser políticas*, y que probablemente chocaría con el marco Constitucional y legal vigente.

Este planteamiento de diálogo/negociación en el que no hay materia sobre la que negociar (recordar que si hablamos de resolución de conflictos el abandono de la violencia se concibe como ligado al acuerdo, no como un objeto en sí mismo), será el que sostenga el gobierno oficialmente y de cara a la opinión pública: es cierto que no se hablará de buscar la derrota de ETA (expresión que el presidente Rodríguez Zapatero no utiliza habitualmente), sino de solución dialogada, pero a la vez se afirma que no hay concesiones, que no se plantea el pago de ningún precio político, que el Estado de Derecho sigue firme –lucha policial y judicial–, y que los límites de la negociación los marca la Constitución y la Ley vigente. ¿qué obtiene ETA entonces de esta negociación para apostar por el proceso? ¿Qué sentido tiene una estrategia de diálogo si no hay nada (causas del conflicto/autodeterminación) de las aspiraciones de ETA sobre las que el Gobierno pueda ceder?

³⁴ Así lo recoge en el último (hasta el momento de cerrar el artículo) comunicado de ETA de 9 de enero de 2007, dando continuidad a las mismas acusaciones recogidas en los comunicados previos.

³⁵ Fisas, *op. cit.*, pp. 79-80.

³⁶ *Ibid.*

Esta estrategia de “indefinición” del gobierno en cuanto a su estrategia, es decir, aceptar involucrarse en una dinámica que parece de resolución de conflictos, pero sin aceptar las implicaciones y consecuencias que tiene, para nosotros sólo tendría sentido en dos supuestos:

- a) si, obviando todo lo que ETA dice de forma firme y recurrente en sus comunicados, la propia organización o su entorno hubieran transmitido claramente en los contactos secretos su intención de abdicar de la concepción que tiene del conflicto entre Euskal Herria y el Estado Español, asumiendo precisamente su debilidad y derrota, aceptando así una negociación sólo sobre cómo abandonar las armas y las eventuales medidas de gracia y de reinserción para sus miembros. No parece que sea el caso, y tanto ETA como su brazo político parecen haberse mantenido en la dinámica de la resolución de conflictos.

La esperanza –desde el gobierno y los grupos que lo apoyan– de que ETA aceptara una oferta que podríamos denominar “a la catalana”, es decir, una reforma del Estatuto en los límites de lo que permite la Constitución –mientras el Tribunal Constitucional no diga lo contrario–, no abiertamente rupturista con las disposiciones vigentes, pero suficientemente ambiguo como para satisfacer, por el momento, las aspiraciones soberanistas de los nacionalistas, tal vez pudiera ser el argumento que sostenía el mantenimiento de la estrategia negociadora. No obstante, si nos atenemos a las posturas mantenidas por ETA, nada hace pensar que esta opción se aproxime a la visión que mantiene la organización sobre la “superación del conflicto”.

- b) si, obviando todo lo que el gobierno dice sobre los límites que marca la ley vigente y el respeto al Estado de Derecho, se planteara forzar estos límites o promover reformas legales que permitieran poner en marcha medidas de tipo político –decisiones sobre cuestiones de soberanía y/o territorialidad de Navarra–, “concesiones” que ETA pudiera aceptar como suficientes para considerar superado el conflicto armado, pasando a la actividad puramente política o dando ese papel a los partidos que los ciudadanos elijan en ausencia de violencia. Las limitaciones que impone el propio Estado de Derecho, los apoyos necesarios para ello –casi consensos en algunos casos–, y el posible coste político y electoral que supondría, nos hace pensar que tampoco es una opción que se plantee realmente, aunque ETA reclame de forma recurrente al gobierno pasos en este sentido.

Conclusiones

Si ninguna de estas opciones nos parece, por tanto, que puedan responder a la voluntad o posibilidades de los actores, nos queda preguntarnos ¿qué posibilidades de progresar tiene el proceso? La situación de estancamiento que todo el mundo reconocía durante los meses del verano de 2006 posiblemente sea la respuesta, anunciándonos a la vez una conclusión: el proceso de diálogo/negociación entre ETA y el gobierno de España carece de sentido y está abocado al fracaso ya desde su comienzo, no sólo por las diferencias en los objetivos de las partes, sino también por su propio planteamiento conceptual. El atentado del 30 de diciembre en Barajas, aunque no se pueda excluir que responda a un intento de los más radicales de la banda de romper definitivamente el diálogo y volver a la opción de la “lucha armada” –lo que demostraría un grave error del gobierno en la elección o valoración de las capacidades del interlocutor–, a tenor del comunicado del día 10 de enero de 2007 anunciando la “continuidad del alto el fuego” parece destinado a dar una señal de atención al gobierno e intentar reconducirlo a una política de resolución de conflictos *con todas las consecuencias e implicaciones*. La acción tendría así el sentido del citado texto de Oppenheimer en *El País* del

día siguiente al atentado, y sería una de esas peligrosas traslaciones de la experiencia del proceso de paz de Irlanda del Norte a la que tanto miran las partes. Queda por ver si estos actos³⁷, que en el Reino Unido no significaron la ruptura total del proceso, tienen aquí otra interpretación y respuesta del gobierno.

Aunque el denominado “proceso” se mostrara como un camino viable en los primeros momentos de la fase de “prenegociación” –posiblemente en la discusión sobre el “metaconflicto” o el “metapacto”, de naturaleza teórica–, los intentos de avanzar en los primeros pasos de tipo práctico y en los primeros acuerdos –previos a la negociación, ni siquiera de la negociación en sí–, ya han dejado de manifiesto las diferencias de planteamientos y la imposibilidad de combinar o utilizar a la vez estrategias que son fundamentalmente incompatibles en sus presupuestos y en sus instrumentos.

En este caso, pues, nos encontraremos con la falta de definición clara de una estrategia por parte de uno de los actores –el gobierno–, que no asumirá plenamente las consecuencias ni de optar por intentar acabar con ETA por la vía de la lucha contra el terrorismo, ni tampoco reconocerá los compromisos y obligaciones que se esperan de aceptar la opción de la resolución de conflictos. La consecuencia de todo ello, muy indeseable en este caso, será la *generación de incertidumbre*; tanto para el interlocutor con el que se pretende llegar a una solución acordada, que no cuenta con señales claras y mantendrá la esperanza de lograr sus objetivos en la negociación –y utilizará los recursos que tiene para ello–, como para la sociedad que ha elegido a ese gobierno y a la que representa, en la que una consecuencia esperada será la extensión de la desconfianza y de una imagen de debilidad y falta de determinación para no ceder.

³⁷ Puede ser interesante en este sentido recordar una entrevista al Presidente del Gobierno en *El País* el 26 de marzo de 2006, cuando el periodista, evitando usar la palabra atentado preguntaba: “¿Se pueden descartar accidentes en este proceso? La respuesta del Presidente recogía la misma terminología diciendo “... y aunque mi deseo es que no haya ningún accidente, nadie puede descartarlo”. Más adelante se preguntaba “En el caso de Irlanda hubo una ruptura violenta de la primera tregua con dos asesinatos en Londres. Se interrumpieron las conversaciones durante meses hasta que el IRA volvió a declarar otra tregua. ¿Cómo se reconstruyó el proceso después de una ruptura tan abrupta?”. El Presidente respondía: “Porque hubo siempre un hilo de comunicación más allá de lo que podría ser un accidente, en este caso tan grave como lo que ocurrió. Ésa es la reflexión que nos han trasladado. Siempre se mantuvo un hilo de comunicación y de mínima confianza”. Entrevista disponible también en la página web del PSOE, <http://www.psoe.es>.

El día 11 de enero de 2007, durante la celebración de la III Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas celebrada en Madrid, en conversación a puerta cerrada con el Presidente de la Rioja, según transcripción recogida por la prensa, señalaba “y dado que hace muy pocos días hemos tenido un accidente, un trágico atentado terrorista en Barajas, quería proponeros que reiteráramos nuestra más enérgica condena, nuestra repulsa más intensa...”. Según recoge también la prensa, fuentes de La Moncloa aseguran que ha sido “un lapsus corregido inmediatamente por el Presidente del Gobierno”, <http://estaticos.elmundo.es/documentos/2007/01/11/zapatero.pdf>







INTELLIGENCE AT THE UNITED NATIONS FOR PEACE OPERATIONS

Gustavo Díaz ¹

UNISCI / Complutense University of Madrid

Abstract:

Since the end of the Cold War, peacekeeping has assumed a renewed saliency and importance. Intelligence in general and peacekeeping intelligence in particular, has long been highly sensitive subject at the UN. In this sense this piece wishes to contribute to a better understanding of the necessity of timely and adequate intelligence support for political and military decision makers during any international peacekeeping operation. Good intelligence is always important to both soldiers and policy-makers can be crucial in any kind of conflict. The UN intelligence efforts in peacekeeping operations have thus been limited. Some improvements have been made, but the further development of intelligence capabilities raises a number of important issues that point to mayor constraints and possible inherent limits on what the UN can achieve.

Keywords: Intelligence, peacekeeping, United Nations.

Resumen:

Desde el final de la Guerra Fría, el mantenimiento de la paz ha adquirido una renovada importancia. La Inteligencia en general y la dedicada al mantenimiento de la paz en concreto, ha sido largo tiempo un tema muy sensible en las Naciones Unidas. En este sentido, este trabajo desea contribuir a una mejor comprensión de la necesidad del apoyo de una Inteligencia actual y adecuada para los decisores políticos y militares durante las operaciones internacionales del mantenimiento de la paz. Poseer una buena Inteligencia es siempre importante tanto para soldados y como para decisores políticos, pudiendo ser crucial en cualquier clase de conflicto. Las Naciones Unidas han realizado diferentes esfuerzos en lo que inteligencia para operaciones de paz se refiere. Sin embargo estos esfuerzos han sido muy limitados. El desarrollo de unas capacidades creíbles de inteligencia merece un completo análisis de estudio, ya que en última instancia estas capacidades condicionaran lo que las Naciones Unidas puedan conseguir en el futuro.

Palabras clave: Inteligencia, operaciones de paz, Naciones Unidas.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Gustavo Díaz Matey is a Research Fellow at UNISCI, Complutense University of Madrid, and has a M.A. in Intelligence and Security Studies, University of Salford. His main research interests are international security and intelligence.

Address: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain. *E-mail:* G.DiazMatey@pgt.salford.ac.uk.



Introduction

The so-called classic peacekeeping by UN forces was a success for many decades. It was the only possible way for the UN during the bi-polar system to act in a military way. But in the early nineties, when the bipolar system of power did not function any longer, the UN made the mistake of approving peacekeeping missions with the same set of rules and principles which did not fit to the changed security situation. The mission in Bosnia in the mid nineties was an example in which the UN failed as a result of using the old concept which did not fit to the changed security environment. It showed that UN missions could not always be impartial and non-threatening. As a result of the failed UN missions on the Balkans but also in Rwanda and Somalia the UN started with a revision of its concept.

The report of Mr Brahimi in 2001 stated very clearly that UN peacekeeping missions should be more robust and more backed by a wider mandate to act in accordance to the situation on the ground.² Indeed since the end of the Cold War, Peace Operations have assumed a renewed saliency and importance. The end of the cold war gave rise to an expansion in the mandates, scope, and capabilities of UN peace operations. The UN moved to centre stage in world affairs, with missions of greater scope and authority, and its need for accurate and timely intelligence increased proportionately. In peace operations, in particular, the threat is often much more diffuse and harder to identify than in conventional military operations. The enemy is less clear defined and regular military forces can be largely absent. They present a wide range of difficult problems particularly internal conflicts or the breakdown of law and order, characterised by civil war with strong national and ethnic overtones, and involve intentions, overt and covert motives and a sheer number of actors that are extremely hard to survey.³ Furthermore, as is often the case in civil wars, the civilian population is a prime target. The war is hence fought over wide areas, without any clear front lines, featuring large-scale massacres, rapes, and destruction of cultural heritage. The most important features, however, are probably the volatility and dynamics of the conflict. As far as Brahimi is concerned, “in some cases local parties consist not of moral equals but of obvious aggressors and victims, and peacekeepers may not only be operationally justified in using force but morally compelled to do so.”⁴

Now more than ever intelligence is always important to both soldiers and policy-makers and is crucial in these kinds of conflicts. However, Intelligence in general and “peace operation intelligence” in particular, have long been a highly sensitive subject at the United Nations (UN). However, there is a need for a different interpretation of the impartiality of an international peace operation. In principle, precisely because international forces under U.N mandate can not necessarily rely on as good an information flow as would be forthcoming in a national command structure and because they likely to be up against irregular forces with a vastly superior knowledge of the local terrain, they need to compensate for shortcomings in intelligence collection, assessment and distribution, by being active themselves in the generation of their own local, tactical information base.

Many failures in the history of U.N field operations might have been avoided if the U.N had taken a more forthright approach to intelligence and possessed a stronger mandate to

² United Nations: *Report of the Panel on UN Peace operations (Brahimi report)*, A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000.

³ Erikson, Par: “Intelligence in Peacekeeping Operations”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* Vol. 10, No. 1 (Spring 1997), p. 1.

⁴ *Brahimi Report, op cit.*, p. ix.



gather information and improve its information-gathering systems. In this sense, this paper wishes to contribute to a better understanding of the necessity on timely and adequate intelligence support for political and military decision makers during any international peace operation under UN mandate.

1. The problem of the concept “Intelligence” within the UN terminology

As Frank Van Kappen, pointed out “The subject of matter is not only complex, but also controversial”.⁵ In addition, terminology problems blur the discussion. What is considered collecting information by some is considered intelligence gathering by others, what is labelled “strategic intelligence” by some is labelled “espionage” by others.

By design and definition the UN has to be a highly transparent organization and in 1960 it was suggested that the word “intelligence” should be banned from the lexicon of the UN.⁶ Indeed, the UN continues to shy away from official use of the term because of its association with illegal or undercover activities, such as spying, theft, and distortion, with which the UN would not (and should not) be involved. The traditional attitude within the UN system is that intelligence gathering is contrary to the open nature of the UN system and is therefore absolutely forbidden.⁷ In this sense the UN is reluctant even to use the word “intelligence”. Due to political sensitivities, for many years intelligence within the UN was not considered an acceptable term, activity or process of “Intelligence” preferring the term “information” in order to avoid the usual connotations of subterfuge and secrecy.⁸ “Intelligence” also implies the existence of enemies or at least rivals, a suggestion that the UN is naturally anxious to avoid.

The quasi-official Peacekeeper’s Handbook goes so far as to state “The UN has resolutely refused to countenance intelligence systems as part of its peacekeeping operations, intelligence having covert connections, is a dirty word”⁹ The UN’s reasoning for this is that: “...Any covert intelligence is liable to create prejudice and suspicion... Trust, confidence and respect from the essential fabric on which a successful peacekeeping operation needs to be based. “Spying does not help towards this end”.¹⁰ Hence, the Canadian military doctrine actually states: “The term “intelligence” carried negative and covert connotations. To ensure the operations of the peacekeeper appear to be impartial, trustworthy and overt, the term “information” will be used in place of “Intelligence”.¹¹ Although as Paul Johnston magnificently describes:

⁵ Van Kappen, Frank: “Strategic intelligence and the UN”, in Platje, Wies, Neville-Jones, Pauline, De Jong, Ben and Steele, Robert D. (eds.) (2003): *Peacekeeping Intelligence: Emerging Concepts for the Future*, Oakton, OSS International Press, p. 3.

⁶ Dorn, Walter A.: “The Cloak and the Blue Beret: Limitations on Intelligence in UN Peacekeeping”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 12, No. 4 (Winter 1999), p. 414.

⁷ Erikson, *op cit.*, p. 1.

⁸ Smith, Hugh: “Intelligence and UN Peacekeeping”, *Survival*, Vol. 26, No. 3 (1994), in Platje *et al.*, *op. cit.*, p. 229.

⁹ *International Peace Academy, Peacekeeper’s Handbook* (1984), New York, Pergamon, p. 39.

¹⁰ Johnston, Paul: “No Cloak and Dagger Required: Intelligence Support to UN Peacekeeping”, *Intelligence and National Security*, Vol. 12, No. 4 (October 1997), p. 103.

¹¹ Canadian Forces Publication 301(3) Peacekeeping Operations, (1992), Section 618, para.1, sub-Para-e.



In fact, an examination of the UN's own definition and vocabulary reveals that not only does the UN conduct "Intelligence" by any other name, but most of what UN actually do is "collecting intelligence" whether they want to admit it or not. In that sense classic Western military intelligence doctrine defines information as a raw data, whereas intelligence is the end result of processing this raw data and drawing pertinent conclusions.¹²

2. The concept of secret in the UN

One of the first stumbling blocks that the UN encounters in the use of intelligence is the issue of secrecy. Because, despite of the UN recognised that secret information-gathering and handling is often required to achieve its noble ends, and that under certain circumstances, secrecy of information is unarguably essential, the UN cannot afford to lose credibility or tarnish its image as an honest broker and impartial mediator by having competing parties accuse it of using covert methods to gather information.

Today secret intelligence is even more important in modern multidimensional operations with their expanded responsibilities, election monitoring, arms control verification, law enforcement agency supervision... Although the UN still had many challenges and limitations in dealing with secret intelligence. One of the main reasons is that the UN does not have guidelines to govern the methods of intelligence, to determine which material is to be kept secret, at what classification level, and with what means, to uphold rules of secrecy or workable procedures for declassification.¹³

The ability to carefully and wisely distinguish between what should be open and what should be secret (and for how long) is the key to creating confidence within both the UN and the international community. An effective confidentiality system is necessary to maintain the proper balance, whether in the Security Council, at UN headquarters, or in the terrain. In this regard, the UN is weak in comparison with that of most governments, and devotes few resources to it. The mayor nations have been reluctant to give the UN a greater intelligence mandate because to many of them, intelligence is power, and they believe their own power would be threatened by a UN that possessed real intelligence, especially intelligence they may themselves not have. Ultimately, more resources must have be devoted to strengthening the UN's intelligence capacity if it is to engage in proactive peacekeeping and conflict resolution to prevent future wars, genocide's and other crimes against humanity.

The UN now realized that the basic "overt intelligence" must be provided in order to ensure force protection and enhance the capability of the force to achieve its mandate. In a UN or multinational mission it is necessary that there is a free flow of information relevant to the mission for all participants. The only restriction should be measures taken to protect the sources. The main problem is that one UN principle is that *information* and its storages has to be public open and transparent. In this ideal world the UN have access to open sources which they get from the warring factions, third parties and their own forces. It must be reasoned that by information provided to the UN will sooner or later become public knowledge. There are inevitable political reasons for this release of information. The fundamental reason for the openness of UN "intelligence" is the fact that the organization is international and its personnel is multinational.¹⁴ Firstly, on the political level, states tend to have diverse interests

¹² Johnston, *op cit*, p. 105.

¹³ Dorn, *op cit.*, p. 417.

¹⁴ Smith, *op cit.*, p. 233.



in any peace operation. Secondly, the loyalty of personnel working directly and indirectly for the UN will tend to lie, in the last analysis, with their own country. Another factor contributing to the openness of U.N intelligence is the transparency of peacekeeping operations, which are normally accessible to the world's media in a way that national military operations are not¹⁵. The U.N finds it very difficult to prevent reporters from moving around an operational area, the result of a lack of authority as well as a lack of resources, so that the media is often only limited in their access by the unavailability of transport.

Despite the many problems in the security of intelligence at the UN, there are two compensating factors. First, is the short lifespan of much intelligence, once it becomes widely known, most intelligence ceases to be sensitive because the event has already occurred or relevant action has been taken. Provided that sources and methods are not compromised, which is generally less of a problem in the case of the UN, subsequent disclosure is not necessarily undesirable.

A balance between secrecy and openness obviously needs to be achieved. While information secrecy should be situation-dependent, guidelines for the classification of information are valuable. The emphasis should be on openness, but, in cases where secrecy is warranted, it should be strictly maintained. As A. Walter Dorn pointed out "The information should be open unless by divulging it the UN would: Result in death or injury to individuals, bring about failure of a UN mission or mandate, violate the right to privacy of one or more individuals; or compromise confidential sources or methods"¹⁶.

3. The necessity of intelligence

To gain strategic advantage in order to avoid war and bloodshed, nations require accurate information and insight. The same applies to crisis management and international peace support operations¹⁷.

The traditional view on UN peacekeeping operations is that they do not need an intelligence service that provides long- term predictions. Their "information service" mainly compiled and presented reports on whatever events that had occurred. But this kind of information is hardly insufficient today.¹⁸ Firstly, Since the great powers do not control the clashing parties as much as they used to, and since peace operations forces now often deploy in the middle of an on-going volatile conflict, the risk of attacks on the peacekeepers has increased and, for the sake of their own safety, they therefore need to know more about the situation in the area. Secondly, the more complex tasks, involving ethnic, social, and nationalist factors, as well as difficulties in trying to identify the combatants, demand a profound insight in the parties' nature, interest and activities. Thirdly, the UN and other international organizations cannot afford to have less knowledge of the parties' intentions and activities than the parties themselves if the organisations desire to achieve any political tasks at the negotiating table. Fourthly, considering the great powers' vast intelligence capacity, the parties may actually believe that the world community knows more than it really does. And finally, an intelligence service is needed to predict conflict in advance in some kind of UN

¹⁵ *Ibid*, p. 240.

¹⁶ Walter, *op cit.*, p. 436.

¹⁷ Valimaki, Pasi: *Bridging the Gap: Intelligence and Peace Support Operations*. in Platje *et al.*, *op. cit.*, p. 47.

¹⁸ Erikson, p. 3.



early warning system. But the main problem is that the majority of UN members do not want to be put under “observation” by UN.

Early warning signals appear most clearly to those immediately around the disputants. Early warnings need to be integrated into locally based early response mechanisms in a compelling manner. Having reliable information on what is going right and where, is thus of immense value to today’s peacekeepers, whose responsibilities continue to expand. In addition, monitoring cooperation, and conflict, and both situations and events, and then actively supporting response mechanisms in the face of an early warning signal is very important in today’s peace operations. Collaboration on peace-generating factors builds trust between peacekeepers and the local population. In return, affected groups are more likely to confide sensitive information to peacekeeping forces: “hence forces need good relationship with the local population. If the local populace is not on the side with the peacekeepers, they will not get the intelligence that they need”.¹⁹ Paid informants and participatory observers face different incentives and constraints, even as they both carry a bias in their observations. While the informer may be driven by pecuniary rewards, participatory observers have a stake in the information they collect and in the way this information is used. Almost everyone now recognizes that preventing violence before it breaks out is much easier than resolving a conflict once blood has been shed.

On the other hand the peace force must protect both its integrity vis-à-vis the fighting parties and the organisation’s (OSCE, UN...) ability to achieve political success in negotiations²⁰. At the same time it is not morally acceptable to send soldiers to a war zone without proper knowledge of the situation. The peace force must make clear to the parties that collected intelligence does not reach their adversaries that the main purpose of this intelligence is to facilitate peace negotiations and the successful execution of the peacekeeping operation.

Proposals have been made for the establishment of a permanent intelligence unit within the UN. The Australian Foreign Minister, Senator Gareth Evans, for example has suggested for example that “a group of professionals from various countries with expertise in intelligence... be recruited and approved by the Security Council”²¹ The group, it was suggested, would have access to classified information in order to provide independent advice to the council but several concerns exist about this and similar proposals.

In 1987, the Office for Research and the Collection of Information (ORCI) was established as an effort to streamline the Secretariat and cut repetition in functions relating to political assessments and analysis. The US was reluctant to the new office, Senators Bob Dole and William Roth in a letter to the UN Secretary-general they charged that the new office could “provide a cover” for Soviet espionage in the US and that it would “gather information on the internal political situation of member states, a definite UN intrusion into domestic affairs.”²² With an initial staff of 20 members, understaffed, under-equipped, and unable to hire new staff from outside the UN system, it could not devote the time and effort needed for deeper analysis of pressing international issues. Though it had an “Early Warning System” it did not issue significant early warnings. When Boutros-Ghali arrived as Secretary

¹⁹ Ankersen, Christopher: “Peacekeeping Intelligence and Civil Society”, in Carment, David and Rudner, Martin (eds.) (2006): *Peacekeeping Intelligence: New Players, Extended Boundaries*, Oxford, Routledge, p. 137.

²⁰ Erikson, *op cit.*, p. 4.

²¹ Evans, Gareth (1993): *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond.*, St. Leonards, Allen and Unwin, p. 163.

²² Dorn, *op cit.*, p. 67.



General in 1992, he created the DPKO to manage the burgeoning practice of UN peacekeeping that was quickly becoming a centrepiece of the organizations response to many post cold war conflicts.²³

A situation centre was created within the DPKO in 1993. This was to be more than the “cable room” that had existed in the office for Special Political Affairs, but not the nerve centre for command and control commonly found in national defence establishments. Boutros-Ghali had advocated in 1992 in his land-mark report *Agenda for Peace* the necessity of early warning and the necessity of preventive diplomacy. To uncover the deeper forces underlying conflicts, the DPKO needed a way to tap into the vast information networks of national governments, with their numerous embassies and sophisticated intelligence agencies. The major powers did not want to send information to the Secretariat without having someone linked to them (their man) inside the UN to handle and more carefully disseminate sensitive information. The result was the creation in September 1993 of the Information and Research Unit, composed of officers on secondment from the governments of four of the five permanent members of the Security Council: France, the UK, Russia, and the US. But its staff maintained substantial links to the intelligence services of their home countries, most having come from these agencies. There were many fears that the US could manipulate UN decision-making by providing selective and biased information.

In 1998, about ten countries decided to create a permanent headquarter that could be called up for PKO the United Nations Standby Arrangements System.²⁴ The headquarter was established in Copenhagen (Denmark) and acted perfectly for the first time in a classic PKO (UNMEE) in Eritrea. It is apparent that any development of UN intelligence will be heavily shaped by a small group of Western nations. They, almost exclusively, have the knowledge, experience and global research that is required. Such developments will serve to emphasise the hegemony of the major Western powers, in terms not of military power, but of information. Substantial reliance on Western intelligence by the UN could well produce an adverse reaction from the majority of its members outside the club. Unless the five permanent members of the Security Council (the United States, Great Britain, France, China, and Russia) commit themselves to participation in these missions then without doubt the same old problems will again be left to deploy troops into ill-defined situations, with unrealistic expectations, leading in turn to further problems of the kind that Brahimi and his colleagues have identified for elimination.²⁵ If troop contributing nations continue to regard their forces as their ‘own’ and feel at liberty to backslide on decisions taken centrally when they feel so inclined, we have a situation of parallel national operations rather than international or multilateral operations. In such a situation, one can hardly hope for anything other than parallel national intelligence support²⁶.

4. Basic Principles in Peacekeeping Operations

It is hard to envisage the possibility of capable and effective peace operations without the availability of good quality timely, intelligence. At the same time, since most peace

²³ *Ibid*, p. 69.

²⁴ *United Nations Standby Arrangements System (UNSAS)* is a list of military assets of the UN member states, which are in principle available for peacekeeping operations.

²⁵ O’Shea, Brendan: “The Future of UN Peacekeeping”, *Studies in Conflict & Terrorism*, 25 (2002), p. 145.

²⁶ Aldrich, Richard J.: “From Ireland to Bosnia: Intelligence Support for UK low Intensity Operations”, in Platje *et al.*, *op. cit.*, p. 96.



operations forces of any size, involving a mission of any complexity, are almost certainly going to involve troops of more than one nationality, the requirement for providing and using intelligence poses a challenge not encountered in one nation forces²⁷. In peace operations there does not exist as such a baseline for which operational and tactical level intelligence officers are trained. There is no clear structure, no clearly defined tasks and operational plans, no basic rules, and no clearly defined weapons capabilities to assess capabilities and intentions. However, decision-makers will continue to assess whether strategic coercion can be used. This requires the assessment of different variables and factors that are politically, demographically, and economically related, as well as context dependent. Military capabilities and intentions exist, but are not the only key factors. Detailed and precise information is imperative to decision-making²⁸. In this sense, there have to be some generally accepted basic principles which all forces involved in an operation sign up.

In any peace operations the starting point has to be minimizing the risk to the forces involved while maximizing their effectiveness. The acceptable level of risk is a crucial issue, and is not just a matter for the military²⁹. Civilian public opinion tends to have strong views. A level of risk perceived as acceptable in cases where defense of the homeland is involved will not necessarily be acceptable in the context of providing security to societies other than one's own. As a general proposition, it is fair to say that peace operations will only be politically sustainable at national level, if the levels of risk evolved for the peacekeepers are not disproportionately high in relations to the goals of their mission. Suffice it to say that it is not only the increased risk for the peace forces but also the fact that the root causes of civil wars and failure states are complex and require a multidisciplinary approach. The military operation alone will not create a sustainable peace, it only provides the security umbrella underneath which the real peace process has to take place. I am personally convinced that the lack of strategic intelligence has been an important factor in the failure of a number of UN operations. The fact is that the UN has no intelligence capability of its own and is totally dependent on the member states for intelligence support. For strategic intelligence the UN is mainly dependent on the permanent members of the Security Council³⁰.

In any multinational peace operation, there is likely to be more than one way of "peacekeeping" in evidence. An emphasis in the field on heavy armed and force protection, resulting in less flexible patrolling and less contact with the local population, will be likely both to generate less useful tactical intelligence and to rely on it less. A more extended concept of "peacekeeping", in which troops get out and about, patrolling with the aim of making local contact, will generate more and need more. Strategic intelligence, and top down information generally which extends the range of the individual unit's information base, increasing its ability to predict correctly the movement of hostile forces and to interpret accurately the longer range significance of activity in the immediate locality, will all be vital assets in threatening environments.

Intelligence in peace operations has to be able to support three primary goals: firstly, winning public confidence through a 'winning the hearts and minds' or at least 'winning passive acceptance campaign; second, misinformation spread by the paramilitaries and by spontaneously generated damaging rumours, and third, spreading misinformation to damage or unbalance the paramilitaries. In peace, responses to direct and indirect threats must be as

²⁷ Neville-Jones, Pauline, in Platje *et al.*, *op. cit.*, p. iv.

²⁸ Valimaki, Pasi: "Bridging the Gap: Intelligence and Peace Support Operations", in Platje *et al.*, *op. cit.*, p. 50.

²⁹ Van Kappen, Frank: "Strategic intelligence and the UN", in Platje *et al.*, *op. cit.*, p. 3.

³⁰ *Ibid.*



much political/ psychological as military. Intelligence is a vital component of ‘soft’ political, economic, psychological, and moral power, supported by information operations, careful intelligence work, and surgical precision at the more direct military or police level³¹. Intelligence has a strong role to play in supporting policy-makers attempting to negotiate solutions to bitterly divided communities.

5. The problem of Intelligence sharing

One obvious problem in the organization of intelligence in peace operations is the issue of unilateralism versus multilateralism. In Peace Operations the countries are working in the context of the UN or NATO, which created unique problems that arose out of international liaison and intelligence sharing amongst troop contributing nations³². In this sense there are also differences in attitude between the various nationalities. Some countries will reject the development of an intelligence capacity because they do not appreciate the significance or because they consider it inappropriate for the UN³³.

The UN system has therefore potentially an inherent and considerable capability to produce intelligence. The problem is that the Humanitarian side of the “house” has understandably no intention whatsoever to co-operate. Hence the ability of national contingents to collect and process intelligence within their area of operations will vary enormously. The troop contributing countries also have to reach agreements about how and to whom the information should be disseminated³⁴. It is therefore important to have both human and technical sensors all over the conflict area. Although a UN operation does not have its own recognisance units. The tasking of intelligence collection in these international peace support operations remains mainly a matter for individual nations and the intelligence alliances to which they belong.

The genuine difficulties that exist for member-states in providing information to an international organisation cannot be ignored, especially by an organization that does not have effective security classification procedures or security practiques. National agencies are, therefore, likely to retain their natural concern with compromising sources, national-security classification requirements, sensitivity towards neighbours and allies, third party restrictions, on formation that has been illegally obtained and domestic political factors.

Another problem is that sometimes the intelligence was only provided face to face, verbally and with the caveat that the information could only be shared with a limited number of officials mentioned by name and with nobody else. It was sometimes extremely difficult to work effectively under these circumstances and to maintain the necessary team spirit. Often intelligence is not shared with the UN Secretariat because the nation that owns that information is afraid its intelligence sources may be compromised, or else certain technical capabilities may be revealed.

³¹ Aldrich, *op. cit.*, p. 73.

³² *Ibid*, p. 75.

³³ Smith, *op cit.*, p. 240.

³⁴ Some troops contributing nations appointed officers without intelligence training and some of them had insufficient knowledge of the conflict.



6. Possible sources of information within the UN

Apart from the different international Organizations related to the UN, such as the *International Monetary Fund (IMF)*, or the *Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*, among others, the UN can call upon any of its over 180 members to provide information and since the end of the cold war there are signs that member-states are increasingly willing to respond.³⁵ Even if the mayor powers do not have personnel in a particular mission, they may well be willing to assist the operation by providing intelligence. In encouraging member-states to contribute intelligence for peacekeeping, the UN can take various approaches. One useful strategy is to play off one state against another. Another strategy is to establish permanent channels of communication with member-states³⁶. Although, the force always remain in the control of the countries involved and furthermore the troop quality varies greatly from contingent to contingent in matters of discipline, training and economic conditions³⁷. But national control is not always an evil; the UN 's own control system does not always function in a wholly rational manner, so outside influence is sometimes necessary.

The UN's intelligence efforts in peace operations have thus been limited both in terms of planning and of conducting peacekeeping operations. Some improvements have been made, but the further development of intelligence capabilities raises a number of important issues that point to major constraints and possible inherent limits on what the UN can achieve. An important step in this direction was the creation in 1993 of a Situation Centre at UN headquarters to monitor peacekeeping operations. The centre, however, does more than simply pass on information received from various transmissions to the UN Secretariat. Within the situation centre at the United Nation Head quarters (UNHQ) in New York a separate section was formed, *A research and information cell* that interprets information received from the field and combines it with data obtained from a wide variety of other sources. Intelligence experts form the five permanent members of the Security Council command this section. These experts have access through their national channels to the intelligence agencies of their respective nations. Request for intelligence information from the various departments within the Secretariat can be put forward through this section to the intelligence agencies of the permanent members. It is for example not clear who is in charge of this section how it is managed and how is responsible for what³⁸.

6.1. Collection

Because of the political sensitivity on many UN missions, limitations are often placed upon the collection of information³⁹. Collection in peacekeeping intelligence has been always difficult because meting that requirements has always been difficult to reconcile with NATO derived assumption that intelligence collection is national, and unsuitable for international command. Nevertheless it would be realistic to expect that most of "in-theatre intelligence collection" will remain under national control. The same applies equally at the top level.

³⁵ Smith, *op cit.*, p. 241.

³⁶ *Ibid*, p. 243.

³⁷ Herman, Michael: "Intelligence Doctrine for International Peace Support", in Platje *et al.*, *op. cit.*, p. 158.

³⁸ Van Kappen, *op cit.*, p. 5.

³⁹ Johnston, *op cit.*, p. 106.



A) Human Intelligence

Liaison officers are in privileged position to collect information from the local authorities⁴⁰. Liaison officers attached to the peace operation units to handle relations with local groups and units, military as well as civilians, generally have somewhat sensitive relations with the intelligence component⁴¹. UN Military Observers (UNMO's) are unarmed officers who are supposed to monitor the developments, establish contacts with and between the parties, and act as the UN's feelers in what are often the world's most troubled areas.

The UN would make use of spies or agents or resort to bribery and blackmail in its quest for information. Such covert information gathering would seem as contrary to the ethic of peacekeeping and a breach of the sovereignty of the targeted nations. It also leaves all parties to a conflict suspicious of what the UN might know or what the UN might mistakenly believe about them. The subsequent revelation of covert activities would also prove highly embarrassing and counter-productive. Indeed, there are many sources of information that can be turned into intelligence for peacekeeping purposes and access to them is perhaps the least of the difficulties surrounding UN intelligence.

When it comes to local contacts and sources, one should always consider why they want to help the peace support operation. It is quite obviously that their motives are often less noble than we expect them to be. The military peace support force does not operate alone. Most often, civilian organizations, with different corporate cultures, and their own approach to intelligence and security are present in the region too. All these organizations collect information. This means that procedures need to be agreed upon to permit a smooth sharing of relevant intelligence, before the start of the operation. The most ideal solution is the creation of a fusion center⁴², where representatives of the various organizations come together and share and exchange intelligence in an organized way.

B) Technical intelligence

The technical means of gathering information may suffer not only a lack of relevant sources, but also from inherent problems. Aerial photography is often an attractive option, having the advantages that it is cheap, simple and compared to satellite photography, requires little interpretation. It is also a capability possessed by over 50 states. It seems unlikely that the UN would acquire its own satellites or sophisticated radar systems within the foreseeable future. It is, first of all, a political problem; many states are reluctant to give the UN large independent surveillance resources⁴³. SIGINT continues to prove itself very useful today, both at the strategic and operational level, to find out whether atrocities such as ethnic cleansing were carried out under orders from superior commanders or what kind of contacts there are between the two conflicting parties at the operational level, to predict the parties' actions, to find out whether a weapons firing was intentional or not, to locate combat units, and so on. Technical intelligence plays a vital role even in low level conflicts. That is one of the main

⁴⁰ Theunens, Renaud: *"Intelligence and Peace Support Operations: Some practical Concepts"*, in Platje et al., *op. cit.*, pp. 61-72.

⁴¹ Erikson, *op cit.*, p. 6.

⁴² Theunens, *op. cit.*, pp. 61-72.

⁴³ Erikson, *op cit.*, p. 10.



lessons learned by the UK in Bosnia regarding communications, Richard J. Aldrich has point out that “rigorous communications security is essential, even against non state enemies”⁴⁴.

C) Open Sources

To reduce reliance on member-states, the UN can make use of open sources that are becoming increasingly varied and accessible. There are traditional public sources used by journalist, scholars and other investigators, books journals, magazines, industry publications, government publications... In that sense for current information, the most accessible open sources are television and radio networks. In recent years, the world information market has grown even wider as certain governments have sought to make money through the sale of information. Russia has opened its archives to arise hard currency, while the central intelligence agency (CIA) in the US is also declassifying material for sale. In fact, between open sources and the information being generated by the sources currently available to the UN, there is probably enough information out there to provide whatever intelligence the UN needs. In that sense Hugh Smith makes the point that the UN needs good intelligence at all levels.⁴⁵

6.2. Analysis

Certainly there is no international staff, at the UN and elsewhere, specifically charged with putting different national assessments together and producing their own, non-national judgements, and no formal mechanism through which national leaders can discuss assessments collectively before arguing about decisions and policy.⁴⁶

6.3. Distribution and dissemination

The dissemination phase is quite affected in peace operations too. Such dissemination normally requires the approval of national headquarters and may require the sanitising of information. A further distinction may be drawn between intelligence that can be retained by other states and intelligence that can be shown to, both not retained by, other states. In practice, too, contingents may use their own distinction in passing on information and informal networks will develop among contingents.

Conclusion

In the post-Cold War era priority must be given to the "classic" requirement of foreign policy, that of ensuring the safety and welfare of the state and its citizens. This is especially so when it comes to the military instrument of foreign policy, which is best suited for protecting national interests and curbing the external behavior of others. Today's political environment is significantly different and, in important ways, more complex. All this creates opportunities for, and places special pressures and constraints on diplomacy and armed force. Liberated

⁴⁴ Aldrich, *op. cit.*, p. 93.

⁴⁵ Johnston, *op. cit.*, p. 108.

⁴⁶ Herman, *op. cit.*, p. 159.



from the danger that military action will lead to confrontation between superpowers, Western alliances are now freer to intervene. Moreover, only the United States possesses the means to intervene “*decisively*” in many situations, in particular those that are more demanding militarily. Yet U.S. means are limited; there will always be more interests to protect than resources to protect them. The United States can do anything, but not everything. There remains a need to choose whether to intervene. In this sense in the 21st Century the role of the international institutions in general and of the UN in particular will be fundamental if we can not forget its credibility have been damage after the US “*invasion*” on Iraq in 2003.

If there are new reasons as well as new opportunities for the UN to use force, there are no longer any clear guidelines for when and how to do it.⁴⁷ In the foreseeable future, no single overarching foreign policy doctrine or touchstone is likely to command widespread popular and elite support. This is an inevitable reflection of a more complicated world characterized by a diffusion of economic, political, and military power and relationships that resist easy or permanent categorization.

There are 18 active UN peacekeeping missions stood at over 69.000 people, added to which there were some 15.000 international and national civilian staff and UN volunteers in the field, bringing the deployed total to 84.000 personnel. These numbers together with those operations with personnel not under UN command (such as in Kosovo, Afgnistan, Iraq, and the Solomon Islands) underline the extent to which such operations place high demands on the international community.⁴⁸ A particularly challenging aspect of recent complex peace operations has been a broadening of mandates, and including with regard to the use of force. This evolution has necessitated progressive shifts form “classical peacekeeping” (traditionally associated with Chapter VI mandates and under the “Blue Helmet” command) through various phases to regional actions (for example, by ECOMOG and ECOWAS in West Africa in the 1990s), to the trend toward UN operations themselves being assigned Chapter VII mandates.

Increasingly, operations have taken on a hybrid character, with two or more organizations responsible for different elements of the international response. Complex, multinational, multicultural and multi-dimensional peace operations normally take place in difficult political, security, economic and humanitarian environments and therefore require effective co-operation and coordination. Coordination implies cooperation. However, the question of who should carry out such activities has resulted in overlapping of interest and responsibilities and at times institutional clashes between the different actors, raising questions with regard to policy aspirations versus operational capacity.⁴⁹

On the other hand, the consequences of weak, fragile or failed states, and the threat of terrorism, differ in significance form country to country and from region to region. However, both sets of challenges constitute a serious threats to life, property, social stability, public order and established governmental authority, and have impelled the international community to devise actions to address them, including robust multifunctional peace operations under Chapter VII mandates and specific countermeasures against terrorism.

⁴⁷ Eland, Putting I. (2001): “*Defence*” *Back into U.S. Defence Policy: Rethinking U.S. Security in the Post-Cold War World*, Westport, Praeger, p. 142.

⁴⁸ Elanders, Gotab (ed.) (2006): *Meeting the challenges of peace Operations: Cooperation and Coordination*, Sandöverken, Folke Bernadotte Academy.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 12.



The peace operations deployed in this kind of states have needed mandates covering a wide spectrum of tasks, often far beyond the traditional training and duties of soldiers and police. Now UN peacekeepers have to be regarded as being at much higher risk, and according much greater caution has to be exercised in their deployment. Moreover, great security arrangements involve greater cost, adjusted operational concepts and techniques, and the new situations argue for much better field intelligence, to anticipate and to thwart such attacks.

During recent years, a great emphasis has been placed on the idea of human security, focusing on human life and dignity, rather than narrower and more “traditional” security concerns. Evolving concepts outlined in a number of reports have recognized that the traditional concept of sovereignty is changing, and that there is a wider acceptance of the need for the international community and regional entities to act early, not only to address problems in states of concern and to prevent humanitarian disasters, but also to assist failed or weak states to recover.⁵⁰ The concepts of “partnership” and “ownership” become critical to a sustainable peace process. National and local authorities and the public must be treated as partners and become owners of the process, supported by the international community. There is no place for international military rhetoric that talks about “enemy forces”, or civilian organizations, including NGOs, who go ahead with their own operational concepts and priorities without consultation with local authorities.

We can conclude that constraints on the use of intelligence structures and personnel for direct missions, either by the UN or by other coalitions involved in peace operations, seem to be diminishing. The key difference between the “complex emergencies” and traditional peacekeeping operations has been the attempt to coordinate the political, diplomatic, economic, and military approaches to resolve *a crisis* in much more complicated environments.⁵¹ However as we have seen the correct use of intelligence by the United Nations presents some problems. The difficulties that the United Nations encountered with the use of intelligence in peace operations can be summarized as:

First, The UN has resolutely refused to countenance intelligence systems as part of peacekeeping operations; intelligence, having covert connections. “The parties to a conflict in a PSO environment may be suspicious of all intelligence-related activities. They are likely to regard the gathering of intelligence itself as a hostile act.”⁵² Mention of intelligence and its importance to the success of peacekeeping missions is still largely absent from the UNDPKO website there is no intelligence division in its organizational chart and it is not a topic listed in its best practices section. Further, the word intelligence is entirely absent from the most recent handbook on peacekeeping.

The growing requirement for intelligence can be evident on the ground in relation to basic force-operation issues. The tragic loss of the Special Representative and the other UN personnel killed in the bomb attack on the UNHQ in Baghdad brought home the lesson of the lack of intelligence structures in the UN and the resultant poor situational and threat awareness as well as a failure to plan for the worst-case scenario on both tactical force protection and operational levels.⁵³ A conceptual issue that the UN faces is the need for a

⁵⁰ *Ibid.* 40

⁵¹ Lawrence, Cline: “Operational Intelligence in Peace Enforcement and Stability Operations”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 15 (2002), p. 179.

⁵² *The Military Contribution to Peace Operations*, Joint Services Publication 3–50, Peace Support Operations, at http://coe-dmha.org/PKO/USA04/images/references/jwp3_50.pdf.

⁵³ Carment and Rudner, *op. cit.*, p.xxi



transition in thinking. Specifically, the need for member states to accept that peacekeeping and peace enforcement operations need to be planned on sound military assessment and not around present political sensitivities, with the mindset that the military contribution can be upgraded later.

With common definitions of national interest more elusive than ever, building political consensus around specific foreign policies is more difficult. Foreign policymaking is also often complicated further by the participation of individuals and groups holding very different views of national priorities.⁵⁴ All this is taking place in a context of heightened media scrutiny and coverage where intelligence in peace operations will remain mainly a national activity and no ready-made solution is available to the problems of harnessing it properly to international peace support.⁵⁵ Nations should aim to make their national product available for international assessment, and assessment of this kind should be a standard ingredient of international decision-making. Intelligence agencies remain conservatively shy organisations which are loyal to their national governments, but their allegiance to a single state raises an important consideration. With the gradual erosion of the state, loyalties are becoming confusing and problematic. In this sense, we must understand that many of the peace operations under a United Nations mandate could be of high interest to some states. For this reason, “Effective military intelligence can be conducted on UN missions without compromising political sensitivities, so long as proper intelligence fundamentals are respected. The UN need not fear any of this intelligence work, *no cloak and dagger* are required, just the efficient management of the information which UN missions are already collecting in any event”⁵⁶.

Sadly, despite the increasing paradigm shift that UN member states are making toward recognizing the need for intelligence, the Brahimi report recommendations relating to peacekeeping intelligence have not yet been fully implemented. This is due to reluctance on the part of the member states to take action.

Establishing fundamental communications is the essential first step in the cooperation process. There is no place in today’s complex missions for “stovepipestyle” operations, isolationism and the promotion of narrow goals. Experience has demonstrated that within operations there are a number of formal ways to facilitate such communication: agreed exchanges of information and reports, regular meetings, establishment of liaison officers, memoranda of understanding, joint reconnaissance, common boundaries, task forces/groups, and joint civil-military facilities. In a less formal sense, irregular or issue-specific meetings can assist in the process of exchanging information, as can use of the web with a greater promotion of (OSINT) and, even, taking every opportunity for casual interaction. Even with formal relationships established in formal ways of communicating, it is crucial to establish informal ways of exchanging information.

Credibility and reliability from participants act as catalysts for effective coordination. While much time and energy are spent on attempting coordination between international actors, regrettably little time is devoted to ways to improve this partnership with the local population. From the outset it is important to include the media and academia in early contacts, and to progressively engage groups in a process of reconciliation; groups such as veterans, youth people and religious leaders to name a few. It is important that the

⁵⁴ O’Hanlon, Michael (1992): *The Art of War in the Age of Peace: U.S. Military Posture for the Post-Cold War World*, Westport, Praeger, p. 39.

⁵⁵ Herman, *op cit.*, p. 163.

⁵⁶ Johnston, *op cit.*, p. 102.



international community acknowledge the opposition leaders in a fledgling democracy, lest the impression be given that the international community is supporting only existing leadership. Improving liaison is an important aspect to achieve information haring. To do that is would be necessary to set basic guidelines, an approach to common activities, laying out the fundamental principles, practices and procedures normally to be followed in meeting the mandates of such operations. The UN, in full cooperation with individual member states, needs to further refine the guidelines, doctrine and policy for multifunctional peace operations, and then seek to distribute the products widely in the UN official languages.

Finally, the intelligence education manuals and courses developed for peacekeepers may also include the training of mission-unique skills. This could include, among other things, training in the languages and cultures of the region of operations. Since *peacekeeping Intelligence* almost always involve questioning of refugees and members of different factions of warring groups, training might also involved working with local translators of the region. The skills necessary to compare the doctrines, write the cases and identified the missions-specific knowledge necessary of mission success all currently lie within academia. Under my own point of view, it is here where academics, specialists in peacekeeping or intelligence, perhaps can help the commander more quickly develop the intelligence management plan in whatever form it takes. Academics also bring increasingly powerful and analytic techniques to the table.⁵⁷

Another conceptual issue is the critical need for the member states to recognize that intelligence in the twenty-first century must focus on OSINT, on many smart analysts working together, and on analytic tools. Member states need to empower the technical and analytic capability of the UN by creating the structures, post, and process for information liaison and analysis.⁵⁸ Analysis, or the intellectual task of understanding complex and often incomplete or contradictory information, is the key to the intelligence process. Another possible outcome from this situation may be the recognition that PKI requires the more nuanced linguistic and cultural skills that are unviable in Washington or London. Thus membership in the Organization of Africa Unity or the Arab League may provide greater credentials for future PKI staff.

Dissemination of the information used in U.N. report formats is another important issue to improve, as numerous leaks exist in the U.N. system. It is important to disseminate sensitive information on a need-to-know basis, avoiding large distribution channels. protecting methods ands ources. However, as Paul Johnston says “Intelligence is not about secrecy; it is about learning what is going on by the rigorous analysis of all available information, and, most importantly, by the active tasking of information collectors to confirm or deny what one thinks one knows”.⁵⁹ All this is still an open field of study, so there should be no reason why the UN cannot provide effective intelligence support to its own peacekeeping missions. In this sense, the efficient gathering and processing of information, and the dissemination of information, is critical to the success of peacekeeping missions and the safety of mission personnel. Most of the times the crucial information of personalities, motives, and intents, can only be obtained through traditional (Humint) means. Poor intelligence means you often do not have the right forces with the right equipment at the right place and time. In that sense while the sources and associated products attract considerable attention, largely due to the

⁵⁷ Heibel, Robert, Bhattacharya, and Wheaton, Kristan: “Enabling Intelligence in Peacekeeping”, in Carment and Rudner, *op. cit.*, Oxon, p. 182.

⁵⁸ Carment and Rudner, *op. cit.*, p.xxi.

⁵⁹ Johnston, *op cit.*, p. 111.



technologies involved, they cannot provide complete knowledge of the environment, local attitudes, emotions, opinions, identities and importance of key players and their role in the situation.





LA COOPERACIÓN ENTRE SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿COOPERACIÓN TRANSNACIONAL O MULTINACIONAL?

Gustavo Díaz¹

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

Para detectar y analizar correctamente las “nuevas amenazas” que presenta este siglo XXI, es necesaria una mayor cooperación entre los distintos estados. Debido a su naturaleza la Unión es un marco perfecto para intensificar esta cooperación. Debido a que los requerimientos de la inteligencia no se basan en concepciones políticas abstractas sino en la obligación de los servicios de inteligencia nacionales de satisfacer las necesidades de información de sus políticos, las políticas de inteligencia a nivel europeo de deben de entenderse como un asunto altamente institucionalizado. Estas políticas deberían de ser compatibles con las alianzas y lealtades ya existentes. Es decir no deberían únicamente permitir y desarrollar relaciones especiales, o respetar los intereses de seguridad específicos, también permitir la cooperación en materias de inteligencia cuando fuese posible y necesario.

Palabras clave: Inteligencia, cooperación, Unión Europea.

Title in English: “The Cooperation between Intelligence Services within the Framework of the European Union: Transnational or Multinational Cooperation?”

Abstract:

Detecting and assessing the so-called “new threats” correctly requires increased intelligence cooperation between agencies from different countries. Such cooperation is also imperative for the operational implementation of the required multilateral responses to the “new” security channels. Given its toolkit, the EU offers a natural framework for intensified intelligence cooperation. Since intelligence objectives and methods are not determined by some abstract political requirement but are driven by an individual intelligence service that is trying to anticipate and satisfy the needs of its political masters, a European intelligence policy need not be a highly formalized and institutionalized affair. Such a policy would be compatible with existing loyalties and alliances. It would not only allow the persistence of special relationships, but might even revive them. It would not jeopardize specific security interests, but allow intelligence cooperation whenever possible and desirable.

Keywords: Intelligence, Cooperation, European Union.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Gustavo Díaz Matey es investigador de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid, y Master en Inteligencia y Estudios de Seguridad por la Universidad de Salford (Reino Unido). Sus principales líneas de investigación son la seguridad internacional y la inteligencia.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* G.DiazMatey@pgt.salford.ac.uk.



Introducción

La UE podría ser un marco importante para la intensificación y desarrollo de las alianzas de inteligencia. Como bien apunta Luke Hill, “en los comienzos del siglo XXI la Unión Europea no cuenta con un intercambio institucionalizado y efectivo que permita a las fuerzas militares conjuntas desarrollar un análisis en profundidad en situaciones de crisis”.² Hoy la situación ocho años después sigue siendo la misma. Bien es verdad que diversos autores apuntan a que, ya que tanto los objetivos como los métodos usados por la inteligencia a nivel europeo, no están determinados por un objetivo político abstracto, sino que por el contrario, son conducidos por los objetivos políticos impuestos a los distintos servicios de inteligencia a nivel estatal, quienes intentan satisfacer las necesidades de información de sus “líderes”, la política de inteligencia a nivel europeo deberá de ser un asunto poco institucionalizado.³

En el área de la recolección técnica es donde más se han visto desarrolladas las políticas comunes de inteligencia. En concreto con el desarrollo de sistema de satélite Helios impulsado por Francia como promotor y apoyado por España e Italia. El 7 de Julio de 1995, el programa Helios-1, un satélite de reconocimiento con un centro de control en la Guayana Francesa.⁴ De la misma manera, el Centro de Satélites de Torrejón (EUSC) provee a quienes tienen que tomar decisiones material resultante del análisis de lo que los satélites han recogido. Por esta razón el EUSC ha resultado una medida muy satisfactoria para una desvinculación progresiva de la Unión Europea de la dependencia de inteligencia técnica (TECHINT) de los Estados Unidos. En Europa, el establecimiento de un sistema militar de satélites está causando una “revolución silenciosa”. Esta revolución está afectando enormemente las relaciones entre los Estados unidos y Europa y en menor medida la relación entre Europa y sus socios del Magreb y el Oriente Medio.⁵

Pero no nos llevemos a engaño, incluso con el desarrollo del sistema de satélites Helios, y el EUSC, la aplicación efectiva de un sistema de recolección a nivel europeo es muy limitado, en gran medida por que la cooperación en materias de inteligencia entre diversos estados también lo es.⁶ Cada país aplica sus propios procedimientos de seguridad, usando diferentes códigos para la clasificación de información, lo que hace que los oficiales de enlace no tengan fácil el poder cooperar de una manera efectiva.⁷ No olvidemos que los satélites, y la recolección técnica son solo una parte de la labor de recolección en la inteligencia. El desarrollo de una política de recolección técnica de inteligencia presupone una cultura común de inteligencia entre los países miembros, así como una percepción de amenazas común. Por esta razón detectar y analizar correctamente las “nuevas amenazas” requiere una creciente cooperación en materias de inteligencia entre los distintos miembros de la Unión Europea. Los nuevos cambios en la situación internacional tras el final de la guerra fría requieren nuevas aproximaciones comunes a la seguridad, y dentro de estas aproximaciones deben de incluirse, nuevos cauces a la cooperación en materias de inteligencia.

² Hill, Luke: “WEU Audit Finds Weak Spots in European Forces”, *Defense News*, 6 December 1999, p. 6.

³ Herman, Michael (1996): *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 293-5.

⁴ Lewis, J. A.: “Europe makes giant space intelligence leap”, *Jane's Defense Weekly*, 15 July 1995, p. 4.

⁵ Nomikos, John M: “Intelligence Requirements For Peacekeeping Operations”, *Research Institute for European and American Studies*, 4 December 2003.

⁶ Müller-Wille, Björn: “For our eyes only?, Shaping an intelligence community within the EU”, *Institute for Security Studies*, EU, *Occasional Paper*, January 2004, p.22.

⁷ Villadsen, Ole: “Prospects for a European Common Intelligence Policy”, *Studies in Intelligence*, nº 9 (Summer 2000), en https://www.cia.gov/csi/kent_csi/pdf/v44i3a07p.pdf



En este sentido aunque la Unión Europea es una ventana a la cooperación entre estados, esta cooperación no será nunca una realidad efectiva hasta que en el seno de cada estado exista una mentalidad de cooperación básica que establezca una necesidad de delegar en cierto grado algo tan básico para la seguridad de un estado como son los servicios de inteligencia. Aunque la delegación no sea total, la delegación parcial, será algo impensable si no se tiene entre otras cosas una percepción de amenaza común que establezca una necesidad de dotar a la Comisión de un poder supranacional, que controle unos servicios de inteligencia europeos, hasta entonces, la mayoría de las propuestas estarán controladas por el Consejo de la Unión, estableciendo una cooperación multinacional, controlada por los estados que en último término siempre intentaran imponer sus intereses particulares, dejando este tipo de propuestas heridas de muerte desde su nacimiento.

Ahora se habla sobre la necesidad de establecer una *Homeland Security para Europa*, pero no debemos olvidar que Europa, a principios de 2007 no es un estado federal que dependa de un poder central, como lo son los Estados Unidos, lo que permite que exista un poder de coordinación más o menos efectivo sobre los esfuerzos de inteligencia del país. Por el contrario la Unión Europea es una amalgama de estados nacionales, con ciertos intereses conjuntos, para los que los estados han delegado ciertas competencias al marco institucional de la Unión Europea, pero con una percepción de amenaza en muchos casos distinta, y con unos intereses nacionales en muchos casos contrapuestos.⁸ Esta realidad limitará en los próximos años la creación de unos servicios de inteligencia europeos, reduciendo las distintas propuestas a meras cooperaciones *ad hoc*, usando los medios con los que ya cuenta la Unión como son Europol y Eurojust, y dejando la aportación de la inteligencia al buen hacer de los miembros.

Las dimensiones de las operaciones a realizar a las que se debe de hacer frente hoy en día son mucho más complejas que en el pasado. Por ello la Unión Europea a través de ciertos informes, ha puesto de manifiesto la necesidad de incrementar la cooperación en materias de inteligencia tanto entre los distintos miembros como con otras organizaciones internacionales. La Unión reconoce como muy importante la necesidad de establecer oficiales de enlace en la ONU, para coordinar la cooperación con esta organización a todos los niveles.⁹ Por ello la declaración conjunta entre la ONU y la UE sobre la cooperación en la gestión de crisis de septiembre de 2003, establece un marco de cooperación, planeamiento, entrenamiento, y comunicación tanto civil como militar en este tipo de operaciones.¹⁰ En este sentido la Unión Europea ha desarrollado durante las dos últimas décadas una capacidad de gestión de crisis capaz de gestionar operaciones de paz incluso más allá de sus fronteras. Esto se ha debido en gran parte a la consecución de una visión estratégica conjunta, "European Security Strategy", entre otras medidas, por parte de los miembros de la Unión.¹¹ La cooperación en materias de inteligencia militar en el marco de la Unión Europea se encuadra en el apoyo a las misiones Petersberg, para el aporte de inteligencia estratégica y táctica ante requerimientos militares concretos de la alianza.¹²

⁸ Segell, Glen M.: "Intelligence Agency Relations between the European Union and the U.S.", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, nº 17 (2004), p. 83.

⁹ "Operation Artemis: The lessons of the Interim Emergency Multinational Force", *UN Department for Peacekeeping Operations, Peacekeeping Best Practice Unit* (October 2004), en http://selene.uab.es/cs_iuee/catala/obs/DOSSIER%20MISSIONS%20PESD/Artemis_lessons.pdf

¹⁰ *Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management*, New York, 24 September 2003, en http://Europa-eu-un.org/articles/en/article_2768_en.htm

¹¹ Gotab, Elanders (ed.) (2005): *Meeting the challenges of peace Operations: Cooperation and Coordination*, Sandöverken, Folke Bernadotte Academy, p. 55.

¹² Müller-Wille, *op. cit.*, p. 23.



En enero de 2001 se constituyó el Estado Mayor Militar de la Unión Europea (EUMS) creado mediante una Decisión del Consejo de 22 de enero de 2001.¹³ Dependiente de la Secretaría General del Consejo, actúa bajo la dirección del Comité Militar de la Unión Europea (EUMC), que es un consejo de los Jefes de Defensa de los países de la Unión Europea. Entre sus funciones se encuentran: Monitorizar crisis potenciales, mediante la información obtenida en base a las capacidades de inteligencia de los países de la Unión Europea, otros organismos y terceros países. Apoyar al SITCEN, con información militar y sus análisis. Una vez que las crisis han estallado se encarga de obtener y procesar información obtenida de organismos de inteligencia y fuentes abiertas, y, en base a ella, aconsejar estrategias de acción.

Por su parte la división de inteligencia (INTDIV) constituye el pivote clave para el intercambio efectivo de inteligencia militar. Se divide en tres áreas principales: Área de Planificación la cual se encarga del desarrollo de doctrina, conceptos, procedimientos, estrategias, y de la arquitectura de inteligencia dentro del EUMS, así como de la coordinación con otras áreas, constituye el punto de encuentro de los responsables de inteligencia de los países miembros. Área de Requerimientos donde se recoge información, principalmente proveniente de los servicios de los países miembros, aunque también cuenta con recursos propios, como el Centro de satélites de Torrejón de Ardoz, y se encarga de todas las tareas de recolección dentro del EUMS. Y por último el Área de Elaboración la cual a su vez se divide en cinco grupos que cubren distintas áreas geográficas, se ocupa del análisis de la información y de la elaboración de inteligencia

En la Unión Europea, el Centro Conjunto de Situación (SITCEN) se encuentra en la Secretaría General con sede en Bruselas. En un principio el SITCEN estaba compuesto por representantes de la INTDIV, de la Unidad de Alerta Temprana y de las Políticas de Planeamiento, quienes analizaban la situación en el mundo en sus informes. Posteriormente, 7 países entre ellos España han aportado un analista de inteligencia al SITCEN.¹⁴ Su misión consiste en ofrecer al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea (Secretario General del Consejo) y al Consejo análisis estratégicos de las amenazas con base a la inteligencia ofrecida por los servicios de inteligencia de los países miembros y también según la información ofrecida por Europol.¹⁵ Aunque la colaboración entre el SITCEN Y EUROPOL no es del todo satisfactoria. Esto es en gran medida debido a que EUROPOL ve al SITCEN, como una unidad de información estatal, con personal de los países miembros, lo cual puede repercutir en fugas de la información provenientes de EUROPOL. El SITCEN se encuentra dividido en tres unidades principales, la célula de inteligencia civil (CIC), donde los analistas de inteligencia trabajan sobre temas de carácter político y contra-terrorista. La unidad general de operaciones (GOU), donde se aporta 24 horas al día apoyo operacional y análisis de información y por último la Unidad de Comunicación donde se trabaja con las comunicaciones y temas relacionados con la seguridad bajo la unidad del centro de comunicaciones del Consejo (COMCEN). Aunque como hemos apuntado esta unidad se nutre tanto de distintos informes diplomáticos como de otras fuentes, es del todo insuficiente para constituirse en una unidad de análisis de inteligencia a nivel europeo. Si bien es verdad que algunos autores consideran el SITCEN como un primer paso hacia la creación de un servicio conjunto de inteligencia a nivel europeo, a día de hoy la capacidad real de esta unidad es muy limitada.

¹³ Council Decision: "on the establishment of the Military Staff of the European Union", (22 January 2001), 2001/80/CFSP

¹⁴ España, Francia, Alemania, Gran Bretaña Holanda, Italia y Suecia.

¹⁵ Declaraciones de Mr. Charles Clarke MP, Minister of State in the UK,



Los atentados del 11 de septiembre supusieron un revulsivo para Europa, no solo trajeron nuevas perspectivas a la seguridad haciendo subir la percepción de amenaza que suponía el terrorismo internacional varios escalones en las agendas de seguridad, también ha supuesto un avance en la voluntad de cooperación entre distintas agencias. Sin embargo el camino a la cooperación no es fácil, incluso en el marco de la Unión Europea la percepción de la amenaza terrorista no es la misma para todos los estados, y si las definiciones no coinciden, la cooperación siempre será sobre mínimos.

1. La Unión Europea ante el 11 de septiembre

Los intereses de la Unión Europea y los Estados Unidos coincidieron en los días posteriores tras el fatídico 11 de septiembre.¹⁶ Es más la Unión Europea elabora sus propios instrumentos para llevar a cabo de una forma efectiva la resolución del 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, estableciendo una posición común en el marco del segundo pilar de la Unión Europea.¹⁷

Posteriormente para coordinar la cooperación en materia de inteligencia el consejo de la unión Europea de 21 de septiembre de 2001 estableció que los miembros de la unión compartirían con la Oficina de Policía de la Unión EUROPOL, sistemáticamente y sin retraso, todos los datos útiles concernientes a la amenaza terrorista.¹⁸ Podemos apreciar, como la Unión se prepara para hacer frente a la amenaza, en un primer momento, desde el punto de vista de la inteligencia, desde EUROPOL, entidad policial dentro de la Unión. Como hemos dicho anteriormente, la Unión Europea no cuenta con unos servicios de inteligencia comunes, y la inteligencia que dispone es aportada por los miembros. La cooperación entre servicios de inteligencia, por tanto en el marco de la Unión, no es efectiva ante amenazas que impliquen una coordinación efectiva.

Del mismo modo en un primer momento se creó una unidad antiterrorista, compuesta por oficiales de inteligencia de distintos países de la Unión con sede en Holanda, con la misión principal de compartir información relevante, sirviendo de enlace, con los Estados Unidos. El 6 de diciembre de 2001 se firma un acuerdo de cooperación entre los Estados Unidos y EUROPOL primer paso formal de cooperación entre la Unión Europea y los Estados Unidos,¹⁹ que evolucionó rápidamente para incluir ordenes de arresto para la Unión Europea,²⁰ una definición común de terrorismo, una lista de organizaciones terroristas comunes y un marco para la congelación de capitales ligados al terrorismo. Todas estas medidas llevaron al establecimiento de una acción conjunta entre la Unión Europea y los Estados Unidos, lo que implicó una mayor cooperación judicial con la creación de EUROJUST.

¹⁶ Bruggeman, W.: "International Law Enforcement Co-operation: A Critical Assessment", *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 9, nº 3 (2001), pp. 283–290.

¹⁷ "Council Common Position: "on the Application for Specific Measures to Combat Terrorism," 27 December 2001, 2001/931/CSFP, OJ L 344/93; and 28 December 2001, 2001/930/CFSP; "Council Common Position: on Combating Terrorism", *Official Journal, European Communities Legislation*, Vol. 44, Part 344, 27 December 2001, pp. 90-92.

¹⁸ "Conclusions and Plan of Action for Extraordinary European Council meeting on 21 September 2001", <http://ue.eu.int/eu/Info/eurocouncil/index.html, Item 3>

¹⁹ "U.S., Europol to sign cooperation agreement, 4 December 2001", en: <http://www.useu.be/Terrorism/EUResponse/Dec0401USEuropolAgreement.html>

²⁰ "Proposal for a Council framework Decision on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between the Member States Brussels", (25 September 2001), COM/2001/0522 final/2.



2. EUROPOL

EUROPOL ha sido fruto de un gran número de debates en el marco de la Unión, tanto a nivel nacional como en conferencias intergubernamentales, incluso en sesiones especiales y conferencias de parlamentarios que se organizaron en el club de TREVI (Terrorismo, Radicalismo, Extremismo y Violencia Internacional),²¹ creado en 1976 durante la ola de terrorismo Europeo de la época. TREVI era una red de ministros de interior en de los países de la Unión. Originariamente centrado en cuestiones políticas, fue expandido hasta incluir las otras dos áreas de especialización de EUROPOL, el tráfico de drogas y la inmigración.

La creación formal de EUROPOL se estableció en el tratado de la Unión Europea de Maastrich el 7 de febrero de 1992, para mejorar la cooperación entre estados en áreas como el tráfico de drogas, el terrorismo, y otro tipo de amenazas.²² Como un primer paso a la cooperación en materias de inteligencia, los ministros componentes por aquel entonces de TREVI firmaron un acuerdo en Copenhague, Dinamarca, el 2 de junio de 1993 para crear la unidad especializada en el tráfico de drogas en EUROPOL, la cual con base en la Haya comenzó sus actividades el 3 de enero de 1994. EUROPOL tal y como la conocemos hoy comenzó sus actividades de manera efectiva el 1 de Julio de 1999.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre supusieron un verdadero cataclismo para las relaciones de inteligencia entre la Unión Europea y los Estado Unidos, estos acontecimientos aumentaron las capacidades de EUROPOL más allá de su naturaleza originaria. En la conferencia Europea de Londres el Representante Español, José Maria Aznar, afirmó que EUROPOL han contado con poderes para combatir el terrorismo desde su creación.²³ Justo después del 11 de septiembre el presidente de EUROPOL, Juergen Storbeck, advirtió del peligro de precipitar un intento de capturar a Osama Bin Laden, ya que entendía que era una persona muy importante en la organización como su cabeza visible, pero que debido a la estructura en red de la organización no era alguien que controlase todos los detalles de todos los planes terroristas de la organización.

A día de hoy EUROPOL cuenta con un completo sistema de análisis, pero no podemos perder de vista que esta organización surge como un esfuerzo para la cooperación policial. Este es un error muy común a la hora de tratar un tema tan mal entendido como es el de los servicios de inteligencia. A nivel estatal los diversos cuerpos de seguridad del estado, de cualquier país democrático también cuentan con avanzados sistemas de “información” que no de inteligencia. La diferencia fundamental es que los sistemas de información adscritos a los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado, tienen una misión fundamental de resolución del delito, mientras que de muy diferente manera, los servicios de inteligencia de un país, se dedican de manera exclusiva a hacer frente a las amenazas que en un momento concreto son prioridad para la seguridad nacional, establecidas por decisión política. De este modo mientras que los servicios de información asisten a los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado, los servicios de inteligencia asisten a los decisores políticos. Hemos visto cómo la Unión Europea establece EUROPOL como una organización efectiva para hacer frente a las

²¹ Chalk, Peter: “EU Counter-Terrorism, the Maastricht Third Pillar and Liberal Democratic Acceptability,” *Terrorism and Political Violence* (Summer 1994); Chalk, Peter (1996): *West European Terrorism and Counter-Terrorism: The Evolving Dynamic*, Londres, Macmillan; Clutterbuck, Richard (1990): *Terrorism, Drugs and Crime in Europe: After 1992*, Londres, Routledge; Lodge, Juliet: “Internal Security and Judicial Co-operation Beyond Maastricht,” *Terrorism and Political Violence* (Autumn 1992).

²² <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14005b.htm>

²³ *El Mundo*, 12 de octubre de 1999, en <http://www.elmundo.es/1999/10/12/espana/12N0039.html>. Véase también: Aznar, José María: “Discurso en el pleno del Parlamento Europeo para presentar el programa de la presidencia española de la Unión Europea”, en http://selene.uab.es/cs_iuee/catala/obs/working_ocasionals_archivos/Espana_Europa/Declaraciones/D7.pdf



amenazas que se ciernen sobre el panorama internacional y que más preocupan a los países miembros, pero no nos llevemos a engaño, EUROPOL, no es un primer paso hacia el desarrollo de una capacidad de inteligencia efectiva dentro de la Unión.

El 15 de septiembre de 2001 todos los ministros de justicia e interior de la Unión se reunieron en sesión especial para revisar las capacidades y requerimientos en materia de inteligencia en la lucha contra el terrorismo. Tanto el secretario General de la Unión Javier Solana como posteriormente el secretario general de la OTAN, clarificaron que era fundamental en la lucha contra el terrorismo internacional, la cooperación transatlántica, fortaleciendo las capacidades policiales y las de inteligencia a través de EUROPOL, dejando constancia de que la base de la lucha contra-terrorista no debía de ser militar.²⁴ En ese momento se asignaron a EUROPOL tres funciones fundamentales: En primer lugar la apertura de expedientes de análisis sobre terrorismo, basada en archivos policiales y dosieres de inteligencia de los países miembros. La creación de un grupo antiterrorista ligado a EUROPOL, compuesto por oficiales de enlace de distintos servicios nacionales de policía e inteligencia entre los miembros de la Unión.²⁵ Este grupo recolectaría información e imitaría informes de análisis de la misma. Por último se crearon grupos de investigación conjunta entre los miembros de la Unión, con el fin de coordinar las distintas investigaciones abiertas sobre terrorismo y ver de qué manera estas tenían conexión unas con otras.²⁶

De hecho, para el 21 de septiembre 2001 los líderes de la Unión habían llegado a un acuerdo para combatir el terrorismo dentro y fuera de las fronteras de Europa. En este sentido aunque el Consejo de la Unión reconoció diferencias de procedimiento importantes con respecto a los estadounidenses, se reconoció la necesidad de cooperar judicialmente con los Estados Unidos bajo la cobertura del artículo 38 del tratado de la Unión.²⁷ De este modo la cooperación transatlántica en materias de inteligencia fue incrementada considerablemente tras el 11 de septiembre intentando sacar el mayor provecho posible a los oficiales de enlace en ambas orillas.²⁸

El 6 de diciembre de 2001 se consiguió firmar un acuerdo formal de cooperación entre los Estados Unidos y EUROPOL, por iniciativa de las agencias federales americanas, las cuales estaban muy interesadas en establecer una cooperación efectiva con la organización europea. La delegación de soberanía por parte de los estados en materias de seguridad es un tema extremadamente complicado, y que casi ningún estado estaría dispuesto a aceptar. Por el contrario a la hora de tratar el tema de la cooperación entre agencias americanas y la Unión Europea la principal dificultad estriba en que la unión europea no tiene un interlocutor básico en materias de inteligencia más allá de EUROPOL, que como ya hemos apuntado es una agencia con una naturaleza policial, y no de servicio de inteligencia.

El 30 de agosto de 2002, como uno de los resultados más importantes desde la firma del acuerdo estratégico con los Estados Unidos, el 6 de diciembre de 2001, se creó un puesto de oficial de enlace, en las oficinas de la Comisión Europea en Washington D.C. crimen.²⁹ Lo que no se puede perder de vista es que la potenciación de EUROPOL es uno de los muchos

²⁴ IP/01/1284: "Europe must have common instruments to tackle terrorism", 19 de septiembre de 2001, en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/1284&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

²⁵ European Union: "Coordination of Implementation of the Plan of Action to Combat Terrorism," en <http://www.statewatch.org/news/2001/oct/roadmap12800.pdf>.

²⁶ *Ibid.*, p. 12.

²⁷ *Ibid.*, pp. 54 -55, en <http://www.statewatch.org/news/2001/oct/12800-r1en1.pdf>

²⁸ European Union: "Steps Up Fight Against Terrorism", IP/01/1349, Brussels, 2 de octubre de 2001 en http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/news/ip01_1349.htm

²⁹ EUROPOL Press Release, La Haya, 30 de agosto de 2002, en <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=news&news=pr020830.htm>



esfuerzos que los Estados Unidos están haciendo en la lucha contra el terrorismo, en su apoyo a la EU.³⁰ Ya que los Estados Unidos siguen desarrollando alianzas de inteligencia a nivel bilateral, con diferentes estados europeos.

3. Las relaciones transatlánticas en materia de inteligencia: Estados Unidos y Europa, entre la cooperación y la competición

Estados Unidos y la Unión Europea tienen visiones diferentes del mundo. El primero tiene una visión más global, derivada de su condición de única superpotencia, incluso hiperpotencia; la segunda, más regional y sin pretensiones de hegemonía. Europa sigue necesitando del poderío militar de Estados Unidos. Baste recordar que ningún estado europeo por sí solo, ni siquiera conjuntamente, hubiera podido vencer a la pequeña Serbia en Kosovo, sin la ayuda de Estados Unidos. Del mismo modo los estados de la Unión Europea y Estados Unidos tienden a tener actitudes crecientemente divergentes en muchos aspectos internacionales que afectan a la guerra y paz y a su regulación por nuevo derecho internacional. En el fondo, Estados Unidos y Europa comparten un mismo concepto de seguridad y guerra postmoderna, es decir una guerra limitada en medios y objetivos, basada en la confianza en su superioridad tecnológica, la de unas armas de precisión que llevan a una guerra cara, pero en la que la reducción al mínimo del número de bajas, en primer lugar de las propias y en segundo lugar ajenas es posible.³¹ Todo incluido en el “efecto CNN” que contribuye a que las guerras sean cortas, lo cual puede tener efectos negativos ya que otra característica de las guerras postmodernas es que suele llevar a salidas parciales, son guerras inacabadas.

La diferencia entre el poderío militar de Estados Unidos y el resto del mundo está creciendo en todos los terrenos. Es el único estado que tiene una capacidad suficiente de transporte aéreo como se ha puesto de relieve en la segunda guerra del Golfo y en Yugoslavia y a la vez dispone de unos sistemas de satélite sin parangón. En la guerra de Kosovo, Europa ha dependido absolutamente de Estados Unidos para algunas cuestiones esenciales: no únicamente para los ataques aéreos, sino para los sistemas de escucha de las conversaciones entre autoridades serbias u otros elementos de tecnología punta. Controla y manda en la OTAN y prácticamente con cada crisis que implica una intervención (en el Golfo, Bosnia, Kosovo) aumenta la influencia de Estados Unidos en la zona afectada. Desgraciadamente la Unión Europea no tiene definidos los intereses europeos ante la mayor parte de los conflictos externos. No tiene una política única sino común, que se superponga, pero no que elimine a las nacionales. En el terreno de la defensa no habrá durante un tiempo al menos comunitarización o mutualización de las voluntades y capacidades.

Existe un profundo impacto provocado por la constatación de deficiencias graves en las capacidades militares europeas durante las intervenciones militares en la antigua Yugoslavia. No debemos olvidar que las mejoras de las capacidades militares se realizan en base a las contribuciones voluntarias de los estados miembros, ya que no se pretende crear un ejército europeo ni de competir con la OTAN. Por lo tanto, la Alianza Atlántica seguirá siendo la piedra angular de la defensa colectiva en Europa.³² Por otro lado las políticas europeas comunes deben de dar respuestas más adecuadas a los desafíos que afrontamos ahora con la globalización, dado el carácter cada vez menos eficaz de las soluciones estrictamente nacionales.

³⁰ Bruggeman, Willy (Deputy Director of EUROPOL): “A Broader Mandate for Europol Post September 11?”, 18 April 2002, en <http://www.ceps.be/Events/Webnotes/2002/180402.php>

³¹ Segell, Glen M.: “Intelligence Agency Relations Between the European Union and the U.S.”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 17, nº 1 (Spring 2004), pp. 87.

³² Segell, *op. cit.*, p. 94.



Los europeos necesitan de la inteligencia americana,³³ pero ésta no llega de manera suficiente, como se pudo apreciar de las quejas francesas y alemanas durante la guerra de Kosovo. De ahí la importancia de los satélites europeos en funcionamiento y en desarrollo, como el Helios, y el centro de Torrejón de Ardoz. El alto representante para la PESC y su equipo necesitaran el apoyo de la inteligencia de los estados miembros, al carecer de medios propios. No casualmente en marzo de 2000 Javier Solana nombró un general británico, experto en inteligencia para presidir su staff militar. Esta es una dimensión importante en el desarrollo de la PESC y la conciencia europea. La UE tendrá que crear un Comité conjunto de inteligencia de algún tipo y asociar de alguna forma a Estados Unidos por necesidad y conveniencia. Pero tampoco cabe olvidar la cuestión del espionaje, comercial o no, entre los propios aliados. Los franceses y estadounidenses se han espiado recíprocamente en lo que algunos han llamado “guerra de inteligencias” y se han expulsado agentes mutuamente, a veces con anuncios públicos.³⁴

En conclusión, podemos afirmar que una política europea de inteligencia sería más que deseable, compatible con otras políticas y necesaria. Es necesaria, ya que desde un punto de vista profesional, la Unión Europea podría llegar mucho más lejos en lo que al tratamiento de la información se refiere si se aunasen esfuerzos entre los distintos servicios de inteligencia de los países miembros. Otra de las razones para la cooperación la encontramos en el desarrollo de las capacidades de recolección de información de carácter técnico, donde los sistemas de satélites conjuntos han disminuido la dependencia europea a los sistemas americanos.³⁵ Sin embargo bajo nuestro punto de vista la cooperación en materias de inteligencia en el marco de la Unión Europea deberá salvar aún multitud de obstáculos ya que será realmente complicado avanzar hacia la integración en materias de inteligencia sin voluntades políticas nacionales claras así como percepciones de amenazas comunes para los 27 estados miembros, lo cual es realmente complicado al día de hoy.

³³ Si bien es verdad que cada vez menos, según se puso de manifiesto en el seminario sobre inteligencia celebrado en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, Cátedra de Servicios de Inteligencia, 7-9 de junio de 2006.

³⁴ Segell, *op. cit.*, p. 90.

³⁵ Politi, Alessandro (ed.) (1998): *Towards a European intelligence policy*, Chaillot Paper nº 34, París, EU Institute for Security Studies, p. 15.





CRITICAL ISSUES IN CONTEMPORARY COUNTER-INTELLIGENCE

Kaveh Moravej¹
Manchester University

Gustavo Díaz²
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Abstract:

The world of counter-intelligence is one in which truth, lies and deception converge in perhaps the most sophisticated manner. As a result of this reality, intelligence organisations are forced to take extensive measures to ensure that the right people are employed and that in the event of a breach, damage is limited. In attempting to weave their way through this intricate maze in a most effective manner, a balance must be struck between security and operational effectiveness. Counter-intelligence can be defined as intelligence gathered about an adversary's intelligence activities and capabilities to unmask and inhibit adversarial intelligence operations and capabilities. This can involve various types of action to prevent or neutralise hostile intelligence successes against national interests.

Keywords: Intelligence, counter-intelligence.

Resumen:

El mundo de la contrainteligencia (CI) es en el que probablemente se entrelaza de una manera más sofisticada la verdad, la mentira y el engaño (deception). Como resultado los distintos servicios de inteligencia se ven forzados a tomar medidas que aseguren que las personas correctas son utilizadas para según que puesto y que en caso de fisura el daño sea el menor posible. Para conseguir la mayor efectividad es fundamental encontrar la relación correcta entre seguridad y efectividad operacional. Si entendemos CI como la información recogida sobre las actividades de inteligencia del adversario y la capacidad de desenmascarar y neutralizar es esfuerzos. Esto puede incluir distintas acciones encaminadas a prevenir y neutralizar actividades que atenten contra la seguridad nacional.

Palabras clave: Inteligencia, contrainteligencia.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Kaveh Moravej is a Ph.D. Candidate at the University of Manchester, and holds a M.A. in Intelligence and Security Studies, University of Salford. His main research interests are intelligence services.

Address: School of Languages, Linguistics, and Cultures, The University of Manchester, Manchester M13 9PL, United Kingdom. *E-mail:* kaveh@moravej.com.

² Gustavo Díaz Matey is a Research Fellow at UNISCI, Complutense University of Madrid, and holds a M.A. in Intelligence and Security Studies, University of Salford. His main research interests are international security and intelligence.

Address: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain. *E-mail:* G.DiazMatey@pgt.salford.ac.uk.



Introduction

James Jesus Angleton, former head of CIA counter-intelligence, once famously described counter-intelligence as a 'wilderness of mirrors'. This phrase, borrowed from T. S. Eliot, aptly describes the infinite complexity of the field. In this mirrored world of distortion, attempting to understand and gain the upper hand on an adversary can be an excruciatingly difficult and complex task.³ The world of counter-intelligence is one in which truth, lies and deception commingle in perhaps the most sophisticated manner. As a result of this reality, intelligence organisations are forced to take extensive measures to ensure that the right people are employed and that in the event of a breach, damage is limited. In attempting to weave their way through this intricate maze in a most effective manner, a balance must be struck between security and operational effectiveness. Too much security can indeed be a bad thing. In the event of unreasonably draconian security measures the best potential employees may be turned away, the morale of employees may be negatively impacted, and the restricted flow of information may hinder the work of intelligence analysts and case officers. The world of counter-intelligence is not simply defensive though, as its use in an offensive manner can paralyse an adversary in indecision and paranoia, forcing the adversarial intelligence organisation to crumble from within. Technological developments have also brought about challenges for those tasked with maintaining the cover of intelligence employees. In a world in which mere internet searches can accurately reveal the identities of hundreds of intelligence employees, new approaches are required to ensure the safety and security of such personnel.⁴ To begin to understand how this crucial equilibrium between security and operational effectiveness can be acquired, one must first accurately understand the true meaning of counter-intelligence.⁵

1. What is Counter-Intelligence?

Counter-intelligence can be defined as intelligence gathered about an adversary's intelligence activities and capabilities to unmask and inhibit adversarial intelligence operations and capabilities.⁶ This can involve various types of action to prevent or neutralise hostile intelligence successes against national interests, such as the production of knowledge concerning the plans, operations, and capabilities of those organisations intent upon subversive activities. The term is used here in a broad sense, to include espionage, sabotage and other related actions.⁷ Counter-intelligence is also often the most arcane and organisationally fragmented, the least doctrinally clarified, and legally, and thus politically, the most sensitive intelligence activity. It provides information upon which military commanders and civilian agency managers should base their decisions upon regarding security measures. Beyond this authority, which effectively is to protect intelligence, not to provide general security to outside organisations, Intelligence Community officials have only the power of persuasion when it comes to security measures in non-intelligence organisations. One should emphasise though that it may sound a bit illogical to call counter-intelligence a type of intelligence, particularly if we think of intelligence as knowledge, and counter-intelligence as an activity or organisation (or part of an organisation) acting against forces

³ Phrase from: Eliot, T. S. (2003): *The Waste Land and Other Poems*, Penguin Books; quoted by Martin, David C. (1980): *Wilderness of Mirrors*, Harper Collins.

⁴ Crewdson, John: "Internet Blows CIA Cover", *Chicago Tribune*, 12 March 2006.

⁵ Kalaris, George and Mc Coy, Leonard: "Counter-intelligence for the 90s", *International Journal of Intelligence and Counter-intelligence*, Vol. 2, No. 2 (1987), p. 179.

⁶ Odom, William E. (2003): *Fixing Intelligence*, New Haven / London, Yale University Press.

⁷ Activities defined in *U.S Federal Statutes*, Chapter 115, Title 18, U.S Code.



seeking knowledge. Indeed the first thing we must do is to differentiate between counter-intelligence information (knowledge) and counter-intelligence measures (activity) and the allocation of personnel to these duties (organisation).⁸ In this sense, the activity of counter-intelligence is the production of knowledge, and as with all the intelligence, this knowledge is not produced for the counter-intelligence organisation alone, but ultimately for other elements of the state. One should also distinguish between counter-intelligence activities and security measures, as security measures are defensive in nature, applied as protection against the elements which counter-intelligence seeks knowledge of.⁹

Specifically as organisation, counter-intelligence consists of personnel, along with their organised skills and methods, as well as their organised fields of data, that produce counter-intelligence knowledge. Counter-intelligence can also involve offensive measures, with deception operations being one such example. Deception operations, like security measures, are command and management functions, and not solely counter-intelligence or intelligence functions. Just as tactical intelligence supports military combat operations, counter-intelligence must support deception operations.¹⁰ Another doctrinal boundary lies between counter-intelligence and 'arrest authority'. Once an espionage agent is detected, by definition a crime is also detected. Law enforcement officials must arrest that person if it is decided to neutralise his activities. The key point with regard to this boundary is that counter-intelligence organisations need not have arrest authority. If one sought to adhere to the doctrinal principle, then one would keep counter-intelligence organisations separate from law enforcement responsibilities, including arrest authority.¹¹ To be effective, counter-intelligence must also involve taking advantage of signals and imagery intelligence to discover hostile entities. In addition, counter-intelligence operations must also learn about the capabilities and targeting of hostile signals and imagery intelligence. This broader approach is often termed 'multidisciplinary counter-intelligence'.¹²

In specifically observing the U.S. interpretation of counter-intelligence one can find that it is defined by President Reagan's Executive Order 12333, which is still in force, as both 'information gathered' and 'activities conducted' in order to 'protect against espionage, other intelligence activities, sabotage or assassination conducted on behalf of foreign powers, organisations or persons, or international terrorist activities but not including personnel, physical documents or communications security'.¹³ From the U.S. intelligence perspective, there are therefore four basic functions of counter-intelligence.

(I) Collection of information on foreign intelligence and security services and their activities through open and clandestine sources.

(II) The evaluation of defectors.

⁸ Classification taken from Kent, Sherman, (1949): *Intelligence for American World Policy*, Princeton NY, p. xi.

⁹ *Dictionary of U.S Military Terms of Joint Usage, Military Regulations*. U.S. Army Regulation, pp. 310-25, at <http://www.fas.org/irp/doddir/army/ar310-25.pdf>, pp.56.

¹⁰ Dear, Ian C.B (1996): *Sabotage & Subversion: Stories from the files of the OSS and SOE*, Cassell Military Paperbacks.

¹¹ Odom, *op cit*.

¹² U.S. Department of Defense: *Counter-intelligence (CI) Directive*, No. 5240.2, 22 May 1997; see also: "Counter-intelligence, Psy-war, and Unconventional Warfare", at <http://faculty.ncwc.edu/toconnor/427/427lect09.htm>

¹³ *Executive Order 12333*, United States Intelligence Activities, 4 December 1981, at <http://www.tscm.com/EO12333.html>.



(III) Research and analysis concerning the structure, personnel, and operations of foreign intelligence and security services.

(IV) Operations for the purpose of disrupting and neutralising intelligence and security services engaging in activities hostile to the national interest.

Of course it must be stressed that like the definition of intelligence, there are various interpretations of what counter-intelligence specifically involves, both within a given country, and outside of it. This paper will therefore address some of the above functions, but will also deal with the wider and more critical issues of the day relevant to the field of counter-intelligence.

2. The Functions of Counter-Intelligence

2.1. Protecting secrets

The first responsibility of counter-intelligence is to protect information. Two aspects relating to this function are: First, physical security, which involves keeping classified information away from those who are not authorised to have access to it, and secondly, making sure that the people who are made aware of restricted information protect that information. The most obvious physical security measures involve the keeping of foreign intelligence officers and their agents away from classified information by denying them access or proximity, and preventing unauthorised personnel from walking off with such information.¹⁴

2.2. Vetting - The First Line of Defence

The protection of acquired knowledge is a vital function of any intelligence organisation, yet no amount of extensive security and stringent assessment checks will guarantee that an employee will observe the rules. It would also be logical to assume that if a person has access to any piece of information then it can in all likelihood be compromised. In holding the responsibility of protecting their knowledge, intelligence organisations are faced with two dilemmas in their selection of employees. Firstly, the instruments of psychological and behavioural measurement hold accuracy rates that are below 100%, allowing individuals who may pose a security threat to be cleared for employment.¹⁵ Secondly, attempting to create a profiling system that identifies future betrayers would be an imperfect process leading to the allocation of resources towards the wrongfully suspected rather than those well trained in evading detection.¹⁶ Given the complexity and importance of this problem it seems somewhat surprising that so little scientifically grounded paradigms exist for the detection and prevention of such espionage methods.¹⁷

¹⁴ Wetering, Frederick L.: "Counter-intelligence: The broken Triad", *International Journal of Intelligence and counter-intelligence*, No. 13 (2000), p. 268.

¹⁵ Sarbin, Theodore R., Carney, Ralph M. and Eoyang, Carson (eds.) (1994): *Citizen Espionage: Studies in Trust and Betrayal*, Westport, CT, Praeger, p. 70.

¹⁶ Sarbin, *op cit.*, p. 70.

¹⁷ Weltring, *op cit.*, p. 270.



Drawing upon psychological models would be the most rational method of detecting betrayers, as it offers us the chance to identify psychological abnormalities.¹⁸ Whilst physical actions may identify a betrayer and prevent the continuing compromise of knowledge, it is the prevention of such an intelligence failure that should be our primary concern and for this we must turn to psychology.

The psychological paradigm essentially makes the assumption that those who are actively compromising information or liable to betray secrets, are likely to differ in a measurable, reliable, and distinct way from those people who are not likely⁴. Moreover, there exists the assumption that an underlying characteristic, not yet identified, is related to the likelihood of an actor to engage in betrayal. If this characteristic can be identified and measured reliably, those who score below a scientifically established threshold can be denied access to the most critical and sensitive positions of an intelligence organisation⁵. Until such a system comes to fruition though, intelligence failures in this field will be a likely occurrence. The most common occurrences of betrayal have been linked to money, ideology, coercion and ego, all of which are extremely problematic to measure scientifically⁶. Other psychological factors in bringing out betrayal can be disaffection, vindictiveness and whimsy, all of which are again impossible to accurately measure with today's scientific and psychological capabilities. The complex nature of such traits also reduces the likelihood of scientific means ever being developed to fully screen out personnel that may in future betray secrets.

The British method (Developed Vetting) of clearing employees for intelligence and security work, is also prone to failure. Developed Vetting (DV), the most comprehensive form of security vetting in the UK, is a process that involves paper references and interviews with referees (e.g. social, employment, education). The referees will normally be people who have known the applicant over a significant period their life (excluding blood relatives). They will be asked to describe the applicant's way of life, attitudes, abilities etc. Applicants are also interviewed and asked to produce a passport, birth certificate and any other relevant documents. During this process (and often towards the end) and with the permission of the applicant, the applicant's current employer is also contacted by the relevant intelligence and security organisation. The process in its entirety usually takes 3-4 months. One distinctive element of the British clearance process that sets it apart from the US is that the applicant must have at least one parent that is a British citizen.¹⁹ This in all likelihood is a hopeful attempt that the applicant will be psychologically less prone to betraying the nationality of a parent. There are of course no known figures (if they at all exist) to judge the efficacy of such a policy, but it would be realistic to assume that the U.S. also places a higher level of security risk on an applicant that does not have at least one parent that is a U.S. citizen. U.S. intelligence employees with familial ties to non-U.S. Citizens have also been known to be rebuked on a regular basis by their employers for their contacts with foreign national relatives. Furthermore, an applicant that is married to or living with a person who is not a British or U.S. citizen remains eligible for employment at the discretion of the potential employer.

Marriage to, or co-habitation with a person who is not a British or U.S. citizen after being hired, may in some circumstances result in withdrawal of security clearances and transfer to another department (effectively a demotion), or upon refusal of a transfer, dismissal.

It can be deduced from these realities therefore that from the perspective of the relevant intelligence and security organisations, the racial and ethnic diversity of the British and U.S.

¹⁸ Sarbin, *op cit.*, p. 71.

¹⁹ Quinn, Ben: "Muslim Pc Barred from Guarding Blair", *Daily Telegraph*, 8 November 2006.



populations is looked upon both as a great strength and a threat. In the British case it is made clear that even British citizens (without a British parent) are to be viewed as untrustworthy.²⁰ Indeed similar regulations are in place throughout the British Military (with greater trust placed in Commonwealth citizens), in contrast to the U.S. Military which accepts all U.S. citizens.²¹ Determining which route is 'safer' from a counter-intelligence point of view is not immediately obvious, but what is likely is that the inequitable nature of the British regulations, effectively creating a second class of British citizen, is prone to turning away many of the most able and sought after potential applicants, such as those of Arab descent. In such an instance U.S. Intelligence is far better placed to recruit the best candidates, particularly owing to the ethnic diversity of its population and large pool of immigrants. Of course by recruiting such applicants, U.S. Intelligence organisations may also be placing themselves at greater risk from a counter-intelligence standpoint. It would be logical therefore to reason that the best form of recruitment would be one accepting all national citizens of the country, yet deciding who is to be trusted with sensitive information on a case by case basis. Indeed, owing to CIA security worries that job candidates with foreign ties could leak sensitive information, candidates with foreign links would usually have to endure long waits as the agency investigated their families and friends. Post 9/11 these extensive checks were reviewed. Porter Goss, the DCI at the time, whilst concerned about possible security breaches, understood that lengthy checks were costing the agency valuable recruits.²² Goss also made clear that he was more worried about terrorists killing people than "a terrorist reading a top-secret report". In today's global political climate it is essential that intelligence and security organisations reach out to those particularly of Arab and Chinese descent as it will be people of such backgrounds who will be able to deal with the most critical security challenges of the day. Those of European ethnicities may have been able to operate within Soviet borders without standing out a great deal, but to have similar expectations within the Middle and Far eastern regions would be unrealistic. From an intelligence and security perspective the ethnic diversity of populations like that of Britain and particularly the U.S., should be looked upon as an invaluable asset in gaining a competitive advantage in the world of intelligence warfare.

2.3. Internal Checks and Reviews

In addition to ensuring that new employees will not pose a security risk, as part of the counter-intelligence process, already hired personnel will also be subject to reviews every few years. The dates of such reviews can also be brought forward if there is reason to believe that any particular individual may be violating standard security procedures. Employees can be flagged as security risks for various reasons, such as attempts to access information not relevant to their area of focus and irregular psychological behaviour. One of the methods used to reduce the likelihood of unauthorised access is compartmentation, although such a method can also have the negative effect of restricting the flow of information, particularly in cases where information may be required from numerous areas of focus.²³ In addition, creating an environment where everyone is a suspect can also negatively impact the morale of employees.

²⁰ Intelligence and Security Committee, *Annual Report 2005-06*, 1 July 2006.

²¹ Bender, Bryan: "Military Considers Recruiting Foreigners", *The Boston Globe*, 26 December 2006.

²² Diamond, John "It's no Secret: CIA Scouting for Recruits", *USA Today*, 22 November 2005.

²³ Hulnick, Arthur (1999): *Fixing the Spy Machine*, Westport, Praeger.



2.4. TSCM²⁴

Technical security countermeasures (TSCM) are a collection of technical efforts to detect the technical penetrations of facilities by foreign intelligence services to collect intelligence. The best-known are electronic audio listening devices, or bugs.²⁵

TSCM measures usually involve trained technicians who, using both sophisticated electronic and x-ray devices, as well as painstaking physical examination, 'sweep' an area to discover any such devices. TSCM simply has far too few resources dedicated to it compared to the breadth of the attacks. Sweeps, even of highly-threatened facilities, are made too infrequently. Encryption of communications is also an often used counter-intelligence tool, but like sweep teams, is not used nearly enough to secure information. Part of the problem relates to the sheer volume of communications involved in, for example, a military deployment. Within democracies, another part of the problem is the cultural trait of avoiding any counter-intelligence procedure that is too intrusive or value-conflicting.²⁶

3. Frustrating Foreign Intelligence Operations

A major function of counter-intelligence is clearly to frustrate the efforts of foreign intelligence operatives in stealing sensitive information. Essential parts of any counter-intelligence effort are good record-keeping and the sharing of information among agencies. Record-keeping is at the heart of any counter-intelligence program, but the single most effective counter-intelligence technique used to suppress foreign spying is the expulsion or denial of entry to suspected foreign intelligence officers.²⁷ The positive outcomes though as a result of such actions are generally short-term. Most intelligence personnel operate with the protection of diplomatic status, or 'official cover', as it is known within the intelligence community. One may wonder if expulsions with publicity and visa denials are so successful, why are they not used more often? The answer is twofold: first, the foreign governments always retaliate, although not always proportionately. More importantly, such expulsions seriously damage relations with the state whose suspect diplomats have just been expelled. Important bilateral and multilateral agreements, as well as trade relations - the basic elements of diplomacy and state-to-state relations - are put at risk. Mutual hostilities increase as a result, and diplomatic 'hawks' are encouraged. This being so, presidents, prime ministers, and especially foreign ministries almost always oppose such expulsions.²⁸

Almost anywhere in the world, the potential amount of counter-intelligence is vast, and produced for the national interest, both within the country and in all the foreign areas to which a country's interests extend. Information concerning the activities of foreign intelligence security services comes from a variety of sources. In the case of closed societies, open source material is limited. Information about friendly services may come from liaison and training arrangements.²⁹ Liaison with allied services also provides information about the activities of

²⁴ TSCI - *Technical Surveillance Countermeasures Handbook*, Technical Security Consultants Inc., <http://www.dbugman.com/handbook/index.html>

²⁵ Wettering, *op cit.*, p. 276.

²⁶ *Ibid.* p. 277.

²⁷ Richelson, Jeffrey T. (1999): *The U.S. Intelligence Community*, USA, Boulder, Westview.

²⁸ Wettering, *op cit.*, p. 280.

²⁹ Schweitzer, Peter (1993): *Friendly Spies: How America's Allies are using Economic Espionage*, NY Monthly Press.



hostile services.³⁰ Two types of human sources may provide useful information. The first is the individual that holds an official position within a hostile service. This individual may agree to provide information for ideological or financial reasons or as the result of coercion or blackmail, which might be based on evidence of sexual or financial misbehaviour. Beyond human sources, technical collection also provides data of value for counter-intelligence. Intercepted communications from within a country or to embassies overseas can reveal either the activities of the internal security service or the intelligence activities of the foreign intelligence service. Satellite imagery is decidedly less useful than human sources, open sources, or signals intelligence in providing information about most activities of foreign intelligence services. It can, however, provide information on the precise location and layout of intelligence and security service complexes.³¹

3.1. Using Physical Surveillance

Physical surveillance, the most common technique of counter-intelligence worldwide, can be very labour intensive and tedious. Positive results are also few and far between. Physical surveillance can be divided into three parts: static surveillance, mobile surveillance, and electronic and other surveillance.

A) Static Surveillance

Static or fixed-point surveillance is observation of a place, perhaps a suspect's residence, or a 'choke-point', where suspects regularly have to pass, or, more commonly, the chancery building of a foreign embassy whose personnel include intelligence officers. Such surveillance has three purposes: to alert a mobile surveillance team when a subject exits or passes by so that the team might pick the suspect up; to chronicle a suspect's movement and/or visitors; and to attempt to identify would-be agents walking into a foreign embassy to volunteer their services.

The third purpose, catching prospective enemy agents and intelligence officers is, frankly, not well-served. Static surveillance has a very narrow window of usefulness to counter-intelligence, and is therefore better suited to watching suspects and catching low-level would-be adversaries than to ensnare heretofore undiscovered real enemies coming in off the street.

B) Mobile Surveillance

Mobile surveillance can be done in many ways: on foot, cycle, vehicle, and aircraft. This type of surveillance, very common worldwide, is designed for two purposes: to intimidate and discourage a suspect from undertaking an illegal act relating to espionage, and catching the suspect in the act of undertaking some aspect of espionage.

³⁰ Johnson, Loch K. (2002): *Bombs, Bugs, Drugs, and Thugs*, New York, New York University Press.

³¹ Richelson, *op. cit.*, p. 238.



C) Electronic and Other Surveillance

Electronic surveillance by means of telephone taps (teltaps) or electronic listening devices (bugs), and other forms of surveillance, such as 'mail-covers' (intercepts), serve to frustrate foreign intelligence officers by identifying their contacts, and either subsequently blocking their communications or enabling them to be converted to 'double agents'. Electronic devices also assist mobile surveillance with such tools as 'beacons' which broadcast the location of a vehicle or item. These special surveillance tools are very useful to counter-intelligence. Teltaps and bugs can serve other purposes besides discovering contacts or tracing the movements of suspects. In terms of frustrating espionage efforts, the utility of electronic and other devices is limited, and presupposes that foreign intelligence officers will meet a real or would-be enemy contact in the country.

The most effective sources for identification purposes are the defecting foreign intelligence officers and the agents themselves. The second most effective is the decryption of coded messages, primarily electronic. The third most effective are intelligence efforts to acquire this information, including attempts to recruit foreign agents who have such knowledge. A fourth is through double agents. Double agents are individuals who fall into either of two categories: (a) foreign espionage agents who have been discovered and subsequently agree to work for their counter-intelligence captors to avoid penalties; (b) or 'dangles', controlled sources who are used as bait in front of a foreign intelligence officer, often by directly volunteering to work for them, in the hope that the officer will take the bait and attempt to recruit the dangle. From such agents a counter-intelligence officer hopes to learn the identity, methods of operation, and surveillance equipment provided by the intelligence service to 'their' agent. The effort also offers an opportunity preoccupy the other side's officers, keeping them occupied and without time to chase valid target. Lastly, it offers opportunities for disinformation.

4. Counter-Intelligence and the Internet

The rapid growth and usage of the internet has brought about new challenges for those engaged in the conduct of counter-intelligence. The vast volume of information available on the internet, directly accessible and cached from previous years, provides foreign intelligence agencies as well any determined individual, with the opportunity to discover classified information through various means. Indeed, one newspaper went as far as creating a directory of more than 2,600 CIA employees, 50 internal agency telephone numbers and the locations of some two dozen secret CIA facilities around the United States, simply by searching a commercial online data service.³² The information acquired included the names of clandestine CIA operatives assigned to U.S. embassies, covert mailing addresses used by some of those operatives, and the 'cover names' used by several members of the CIA's paramilitary Special Activities Division.³³ Home addresses and telephone numbers of CIA headquarters employees were also available for a price, as were those of some CIA officers operating overseas posing as business executives or using other 'non-official cover'.³⁴ The data was acquired from sources such as telephone listings, real estate transactions, voting records, legal judgments, property tax records, bankruptcies and business incorporation papers. It would be logical

³² Crewdson, John: "Internet Blows CIA Cover", *Chicago Tribune*, 12 March 2006.

³³ Crewdson, John: "Data Mining Easy as Using Credit Card", *Chicago Tribune*, 11 March 2006.

³⁴ *Ibid.*



therefore to accept that an organisation far superior in resources would be able to identify via the internet a far greater number of supposedly classified details.

Whereas the internet is all about the rapid and free distribution of information, an intelligence and security organisation seeks to restrict and make difficult the access of their information. Government, particularly in the United States may seek to restrict freely available databases of personal information by toughening lax privacy laws, but such actions would also make difficult the work of intelligence and security organisations, as well as certain private sector corporations, by eliminating the availability of certain information crucial to their operations. In such a scenario therefore, it is crucial that those engaged in operational security rapidly adapt to the information age. Of course it must be said that rapid changes in the workings of public sector organisations is often an unrealistic expectation, but nevertheless, particularly in the instances where the lives of intelligence officers could be at risk, adequate measures must be taken to ensure that the identification of classified information becomes an impossibility on the internet. To determine precisely what measures must be taken would move beyond the scope of this paper, but several crucial elements of such counter-intelligence activities will undoubtedly be an in depth knowledge of the Internet's infrastructure and the methods in which information on it is accumulated and stored.

It must be said that to place all responsibility for the cover of intelligence employees on the intelligence employer would be unrealistic, as employees must all ensure that away from work appropriate security measures are always taken. Many employees of intelligence and security organisations, particularly elder generations will most likely not have the technological knowledge or ability required to ensure high levels of data security. Foreign intelligence organisations, such as that of China, have highly skilled employees that are more than capable of attacking and breaching the electronic security of even the most security conscious.³⁵ On numerous occasions it has been revealed that electronic attacks from China (code-named Titan Rain) have successfully breached the networks of the Department of Defence and other US agencies.³⁶ Private defence contractors have also been the victims of such attacks. With the threat of computer intrusions on the rise generally among Internet users, U.S. government officials have made no secret that their systems, like commercial and household ones, are subject to attack. As the Pentagon has more computers than any other agency, approximately 5 million worldwide, it is the most exposed to foreign as well as domestic hackers.³⁷ Pentagon statistics have shown that more attempts to scan Defence Department systems come from China, which has 119 million Internet users, than from any other country. The number of attempted intrusions from all sources identified by the Pentagon in 2004 totalled about 79,000, up from about 54,000 in 2003.³⁸ Of those, hackers succeeded in gaining access to a Defence Department computer in about 1,300 cases.³⁹ Similarly concerning is that the People's Liberation Army (PLA) now sees computer network operations as critical to seizing the initiative in establishing electromagnetic dominance early in a conflict that would lead to increased effectiveness in battle. In addition, one recent DoD report notes that "The PLA has likely established information warfare units to develop viruses to attack enemy computer systems and networks, and tactics to protect friendly computer systems and networks".⁴⁰ In the same report it is also noted that the PLA has increased the role of CNO [computer network operations] in its military exercises and that whilst the PLA's

³⁵ McElroy, Damien: "China Aims Spy Network at Trade Secrets in Europe", *Daily Telegraph*, 3 July 2005.

³⁶ Graham, Bradley: "Hackers Attack Via Chinese Website", *Washington Post*, 25 August 2005.

³⁷ Solomon, Jay: "FBI Sees Big Threat from Chinese Spies", *The Wall Street Journal*, 12 August 2005.

³⁸ Graham, Bradley: "Hackers Attack Via Chinese Website", *Washington Post*, 25 August 2005.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Rogin, Josh: "DOD: China Fielding Cyber Attack Units", *Federal Computer Week*, 25 May 2006.



initial training efforts have focused on increasing the proficiency in defensive measures, their more recent exercises have incorporated offensive operations, primarily as first strikes against enemy networks.

5. Foreign Intelligence Agencies

The greatest foreign intelligence threat today facing democratic nation states, is that of Chinese and Russian foreign intelligence organisations. The former remains an authoritarian nation-state whilst the latter continues today as a semi-authoritarian nation-state. Though the Cold War has long been over, both countries still perceive many democracies, both within their own regions and outside of it, as their strategic competitors. Though economic relations remain largely positive between the U.S. and China, the U.S. Department of Defense (DOD.) has made clear through its 2006 annual report to Congress that it considers the People's Republic of China a military and security threat. China's economy has been growing at a rate of at least 10 percent for each of the past 10 years, providing the country's military with the needed funds for modernization. The combination of a vibrant centralized economy, growing military and increasingly fervent nationalism have transformed China into what many DOD. officials view as a fascist state.⁴¹

Russia has also displayed through its actions that it considers the democratisation of its surrounding countries a threat. As Europe and North America have largely been the backers of such democratic movements, Russia has also considered many of the nation-states within these regions as strategic threats. Whilst not overtly hostile therefore, both Russia and China view countries such as the U.S. and UK as adversaries. This reality has led to a covert war where both Russian and Chinese foreign intelligence agencies are actively operating against the interests of various foreign countries that they perceive as being adversarial.

5.1. China

China is stepping up its overt and covert efforts to gather intelligence and technology in the world, and their activities have boosted the Chinese regime's plans to rapidly produce advanced-weapons systems.⁴² It has been said that developments that would normally take 10 years to develop take China two or three. The Chinese have become highly effective collectors of secrets and military-related information. Chinese foreign intelligence operations have been mostly focused in areas such as command and control. In the military field, the rapid development of the Chinese navy can be in part attributed to some of the research and development information collected in the U.S..⁴³ The Chinese intelligence services use a variety of methods to collect intelligence on foreign soil, including traditional intelligence operations targeting U.S. government agencies and defence contractors. Additionally, China make use of the hundreds of thousands of Chinese visitors, students and other non-professionals to gather valuable data, most of it considered 'open source', or unclassified information. This asymmetrical, unofficial presence is further strengthened by as many as 3,200 Chinese front companies, many run by groups linked to the Chinese military; set up to covertly obtain information, equipment and technology.

⁴¹ Johnson, *op cit.*

⁴² Hill, John: "Defections Reveal Extent of China's Espionage Operations", *Chicago Tribune*, 11 October 2005.

⁴³ Caldwell, Oliver J. (1972): *A Secret War: Americans in China*, Carbondale, Southern Illinois University Press.



As a result of this massive numerical presence, the problem of Chinese intelligence operations is a daunting one.

The three main Chinese government units that run intelligence operations are the Ministry of State Security, the military intelligence department of the People's Liberation Army and a small group known as the Liaison Office of the General Political Department of the Chinese Army.⁴⁴ China in fact gathers most of its important information not from intelligence officers but from unwitting American visitors to China, from both the U.S. government and the private sector. Due to their more indiscreet nature, many of these individuals easily disclose information sought by the Chinese. The model that China has for its intelligence, in general, is to collect a small amount of information from a large amount of people.⁴⁵

Exacerbating this problem is the fact that since 1985, there have been only six major intelligence defectors from China's spy services, and information about Chinese activities and methods is limited.

5.2. Russia

As with all states that require a system of intelligence gathering beyond their borders, Russia has been no exception. Russia retained its foreign intelligence apparatus after the collapse of the Soviet Union, creating the *Sluzhba Vneshney Razvedki Rossii* (SVR) from the KGB's former First Chief Directorate. Russia's foreign intelligence capabilities owe much to the KGB, particularly as the counter-intelligence sections of most foreign intelligence agencies proved to be no match for the KGB. Many of the KGB's efforts duped even organisations such as the FBI and CIA.⁴⁶ Indeed in one well-known incident, an atmosphere of such paranoia had been created within the CIA that a bona fide Soviet defector was imprisoned. The KGB's successors seem to have continued from where their predecessors left off, with Russia's foreign intelligence service having to frequently refute accusations against it by the security services of countries such as the U.S. and Britain. These security services have claimed that the SVR's activities in the United States and the EU, including its recently admitted members, have reached Cold War levels.⁴⁷

In particular, Britain's MI5 has warned government departments that Russia has resumed Cold War spying methods in Britain.⁴⁸ This was revealed in a confidential document that was circulated in response to an increase in the activities of Russian intelligence officers.

The document warned that Russian intelligence officers were travelling widely throughout Britain and posing a 'substantial' threat. MI5 claimed that these activities were related to attempts by Russia at collecting classified information about Britain's military capabilities and its defence industry. It was also believed that Russia was interested in the activities of Chechen asylum seekers and their associates. The SVR is believed to have about 18 offices in Britain while the *Glavnoye Razvedyvatelnoye Upravleniye*, GRU (military

⁴⁴ Eftimiades Nicholas (1994): *Chinese Intelligence Operations*, Annapolis, Md, Naval Institute Press, p. 29.

⁴⁵ *Ibid*, p. 28. See also: Loeb, Vernon: "Chinese Spy Methods Limit Bid to Find Truth, Officials Say," *Washington Post*, 21 March 1999, p. A24.

⁴⁶ Andrew, Christopher and Gordesovsky, Oleg (1990): *KGB: The Inside Story of Its Foreign Operations from Lenin to Gorbachev*, London, Hoder and Stoughton, p. 381.

⁴⁷ Fidler, Stephen: "Moscow Steps Up Spying in UK", *Financial Times*, 20 November 2006.

⁴⁸ *Ibid*.



intelligence) is said to have 14 - all in the guise of official Russian organisations, with diplomatic status. The SVR is divided into three specialist fields: gaining intelligence on political issues, matters of security, and technology, such as military and commercial secrets. The GRU concentrates on running agents and focuses more on Britain's nuclear and military capabilities.

6. U.S. Counter-Intelligence

It is reasonable that if the United States is running espionage operations against other countries, those same countries may be spying on the United States. Of course, from the U.S. perspective, if the United States is carrying out espionage, it is considered necessary for reasons of national security. If, however, other countries run espionage operations against the United States, they are seen to be acting improperly, violating international law, and must be stopped. This, of course, is the standard way of thinking for all nation-states, and not simply the U.S. Counter-intelligence (CI) – the business of catching enemy spies – has long been a part of the intelligence world and has deep roots in the United States.⁴⁹

Every year thousands of people apply for jobs in American intelligence, and only a relative handful are asked to take the next step, which is to send in a detailed background form. From this handful, only a selected few are invited to Washington for interviews and many who reach this stage fail to pass the polygraph test or other hurdle in the hiring process. A prospective penetration would probably fail to pass the security screening, although there are a few cases where security checks have failed. Most of these cases involved employees already on board, rather than new hires. Thus, it seems unlikely that there would be a payoff for an intelligence service trying to penetrate American intelligence by using this strategy.⁵⁰ The more probable way to infiltrate an intelligence service is to recruit an agent who is already a member of the target service. Most professional intelligence officers would, however, recognise immediately that they were being targeted and would not fall for the ploy unless their superiors decided to have the intelligence target pretend to go along with the recruitment to see what develops. Although this works in fictional espionage stories, it is unlikely to be productive in reality. Other efforts to penetrate a hostile intelligence service involve defectors or 'walks-ins', intelligence officers who seek to flee their own country or to work for a foreign service. The evaluation and debriefing of defectors is also another important aspect of counter-intelligence operations.⁵¹

For the purposes of research and analysis it is fundamental to both intelligence and counter-intelligence missions that there exist a store of knowledge concerning the personalities, past operations, structure, and activities of other nations' intelligence and security services.⁵² Only with such knowledge can positive intelligence collection operations be planned and conducted effectively. Likewise, only with such knowledge can effective penetration and disruption and neutralisation activities be conducted. The neutralisation of the activities of hostile intelligence services can be accomplished by various means. Penetrations of a hostile service can be used not only to gather information but to damage the service's

⁴⁹ Johnson, Loch K., *op cit.*, p. 78.

⁵⁰ Douglas, Hugh (1999): *Jacobite Spy Wars: Moles, Rogues and Treachery*, Phoenix Mill, Sutton.

⁵¹ Herrington, Stuart A. (1999): *Traitors among U.S.: Inside the spy Cather's World*, Novato, C.A., Presidio Press

⁵² Eisendrath, Craig R. (ed.) (1999): *National Insecurity: U.S intell after the Cold War*, Philadelphia, Temple University Press.



operations. A second method of neutralising a hostile intelligence service is by passing information to a third country that will lead that country to take action against the officers and agents of the hostile service. On other occasions the recipient of the information may itself be a hostile state. Another method of neutralization entails running double agents. Double agent operations often are initiated after a member of the armed forces or government employee reports an approach made by a foreign intelligence officer.⁵³

7. The Co-Operative Gamble

The counter-intelligence demands of adversarial, asymmetric intelligence liaison are extraordinarily high. In sum, when democracies engage in adversarial liaison with the intelligence services of hostile powers, special risks are usually involved. An adversary interested in tactical bartering will likely seek to use the intelligence relationship to further its own ends; its 'sources' must therefore be treated as suspect. Moreover, any exposure of the 'devil's bargain' could bring serious domestic or international political fallout unless threat levels are publicly perceived as very high.⁵⁴ When engaging in a bilateral relationship, experienced intelligence services 'run the traps' to make sure that there are no unknown beneficiaries involved that might make the arrangement effectively multiparty. This basic counter-intelligence effort may get short shrift if needs are pressing and time short, as in the months following the terrorist attacks of 9/11.⁵⁵

Because of the sensitivities involved, intelligence services are usually reluctant to make public the success arising from close cooperation. In some counter-intelligence cases, however, where services are less reluctant to talk publicly and where open discussion of the cases is sometimes possible after the cases are closed, more information is available.⁵⁶ The most common and important form of cooperation is information sharing, but economic factors also play an important role in encouraging co-operation. Costs though are not the only limitation on a nation's ability to fashion an extensive intelligence network. Particular skills are also required and can take a long time to refine. Geography is important, too. No state, not even those with a long history of intelligence activity, have all the requisite resources for perfect or even near-perfect global coverage. A final reason- but unspoken- reason for intelligence liaison is that it may enable a country to spy on its own partner. The intelligence services of other nations, even friendly ones, may for instance still be used for the purpose of stealing technology or economic data for the advancement of their economic interests. Nation-states have also traditionally been lenient with foreign intelligence officers operating on their soil, and tougher on their own citizens that may be working for another country.⁵⁷ However useful in some respects, intelligence liaison inevitably engenders an attitude of ambivalence in both parties. Ambivalence characterizes liaison partnerships for yet another reason: concern that the allied intelligence service may have been penetrated by a common adversary. While understanding and enjoying the benefits of sharing, both sides are careful to protect both their own intelligence sources (the names and locations of agents) and methods (the specifics of

⁵³ Hulnick, *op cit.*, p. 158.

⁵⁴ Wirtz, James J.: "Constraints on Intelligence Collaboration: The Domestic Dimension", *International Journal of Intelligence and Counter-intelligence*, Vol. 6, No. 1 (Spring 1993), pp. 85-99.

⁵⁵ Wannall, W. Raymond: "Undermining Counter-intelligence Capability", *International Journal of Intelligence and Counter-intelligence*, Vol. 15 (2002), p. 328.

⁵⁶ Hulnick, Arthur S.: "Intelligence Cooperation in the post-Cold War Era: A new Game Plan", *International Journal of Intelligence and Counter-intelligence*, Vol. 5, No. 4 (1992), p. 457.

⁵⁷ Johnson, *op cit.*, p. 79.



their most advanced espionage techniques). The most important reason for countries to share their intelligence information is the threat felt by the sharing partners with respect to a common adversary and a belief that by combining their resources, both parties may better understand the dangers they face (even if the threat assessment of both parties does not always prove entirely congruent). Threats and the perception of their imminence inevitably change with time.⁵⁸ Since the end of the Cold War, international organisations, particularly the United Nations and the North Atlantic Treaty Organisation, have also played an important part in US foreign policy. The UN has received less information from the U.S. intelligence community over the years than has NATO, although according to the Aspin-Brown commission, the United States still provides most of the information the UN uses to support its activities.

When UN and NATO missions overlap, as they did in Bosnia in the early 1990s, the intelligence community provides one level of classified information to NATO participants and a less detailed version to UN participants.

8. Problems and Solutions

Major concerns in counter-intelligence relate to how organisational responsibilities adversely affect professional skills and institutional culture, as well as the fragmentation that leaves large gaps in the Intelligence Community's overall counter-intelligence coverage. Law enforcement techniques that work against criminals seldom work against intelligence officers and agents. In the U.S., the F.B.I. predominately uses three methods against criminals: telephone taps, informers in criminal circles, and heavy-handed interrogations. Intelligence officers/agents and terrorists have motivations and goals that differ dramatically from those of criminals. Intelligence officers and agents are normally well financed by their governments, and terrorists may often have wealthy non-state organisations behind them. Foreign intelligence officers tend to be better educated and trained for years in espionage techniques, thereby being very able at evading detection. Managers of terrorist operations are also adept at executing their plans.

Counter-intelligence relations between separate agencies can often be conflict-ridden. The solutions to both of these problems are responses to (i) organisational incompatibilities between law enforcement and counter-intelligence operations, and (ii) fragmentation in counter-intelligence coverage. The need to resolve these issues are good enough reason for the creation of a national counter-intelligence service. For the purpose of brevity, it can be referred to by the acronym NCIS. Such an organisation must have coordinating authority over all counter-intelligence operations within Intelligence Community components. The national manager for counter-intelligence must also be given responsibilities for providing support to all departments and agencies at the national level. The national manager for counter-intelligence must also maintain a comprehensive picture of all relevant counter-intelligence targeting of foreign intelligence services. Finally, the NCIS must ensure that it has available the record of all counter-intelligence cases as possible sources for instructional material.

United States counter-intelligence is functional but not defective. Its triad of three essential functions are: protecting secrets, frustrating attempts by foreign intelligence services

⁵⁸ *Ibid.*, p. 78.



to acquire those secrets, and catching Americans who spy for foreign intelligence services. Counter-intelligence is not being effectively conducted by U.S counter-intelligence agencies today. In fact, it has rarely been effectively conducted.

CIA officers tend to put other activities under the rubric of counter-intelligence. One adequate response would be the protection of intelligence collection operations by tightening up tradecraft and vetting sources more carefully. (CIA operations officers like to split counter-intelligence into 'offensive' measures, primarily recruitment and double agent operations, and 'defensive' measures, such as surveillance of personnel.

The relevant prevailing law in the U.S. is based primarily on the 1917 Espionage Act (now 18 US Code 794) which requires that four elements be proven before an espionage conviction can occur: The accused person must (1) knowingly communicate or deliver to (2) a foreign entity (3) material related to national security with (4) intent to injure the United States, for the advantage of the foreign entity, or for personal gain. For a counter-intelligence service, attempting to develop and prove all four parts, absent a confession or catching the suspect 'in the act', is an extraordinarily difficult task.⁵⁹

Even when all four elements appear to have been developed, the government faces the additional problem of the right of 'discovery'. This threat of exposure of secret information obtained by the defence under discovery motions is termed 'greymail'. In 1980, Congress, at the urging of the counter-intelligence community, provided some relief from greymail by passing the Classified Information Procedures Act (CIPA), which allows the government to present the material *ex parte* and *in camera* to the judge, that is, secretly, without the defence present.⁶⁰ But this does not relieve the government from giving the defence classified information that is directly relevant, and fear of exposure of this information still constrains counter-intelligence agencies and government prosecutors.

President Clinton, in presidential Decision Document 24, reshuffled and renamed several counter-intelligence coordinating committees. Notably, after each major intelligence scandal, counter-intelligence coordination improves between agencies, but rarely lasts.⁶¹ Some of the reforms have also improved inter-agency communication, but basic bureaucratic behaviour consistently precludes developing an efficient counter-intelligence system. As a result, an examination of its component parts shows U.S. counter-intelligence to be indeed broken. Bureaucratic rivalries and operational realities show that a truly effective U.S. counter-intelligence program cannot be brought about without a sea change in American political attitudes.⁶²

Conclusion

After terrorism, the greatest threats to national security are undoubtedly the activities of foreign intelligence organisations. Within the U.S. alone, intelligence officers and agents from

⁵⁹ *U.S. Espionage Act*, (15 June 1917), at <http://www.firstworldwar.com/source/espionageact.htm>. Amended to: 18 USC 793, 794. Also see: http://www4.law.cornell.edu/uscode/html/uscode18/usc_sec_18_00001030----000-.html.

⁶⁰ Classified Information Procedures Act PL 96-456, at <http://www.fas.org/irp/offdocs/laws/pl096456.htm>

⁶¹ *Presidential Decision Directive on U.S. counter-intelligence effectiveness*, at <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd24.htm>

⁶² Wethering, *op cit.*, p. 265.



more than 140 (of 191) nations are operating and attempting to acquire sensitive U.S. defence and commercial information, using both traditional and new intelligence tradecraft.⁶³ Further complicating the task of counter-intelligence, foreign intelligence services are deviating from the traditional practice of placing operatives under official cover in their embassies, consulates or trade missions. Instead, they are tasking defence attaches, émigrés or visiting students, businessmen, scientists and researchers to respond to specific information requests or exploit 'targets of opportunity' that they come across, with a key target at present being advanced technologies. Foreign intelligence officers and agents recruit company insiders, form joint ventures and even engage in 'dumpster diving' for discarded data, resulting in billions of dollars being lost to hostile economic intelligence activities.⁶⁴ Whilst the counter-intelligence elements of organisations such as the F.B.I. and MI5 can respond simply by increasing the number of people working in these fields, due to the sheer scale of the problem, it would be impossible to expect all of their activities to be successful. The increasing financial and operational focus of intelligence and security services on terrorism, has allowed for a favourable environment to blossom for hostile foreign intelligence services. Security services are undoubtedly overstretched dealing with terrorism alone, and therefore it comes as no surprise that the foreign intelligence services of countries such as Russia and China have increased their activities within countries such as the U.S. and U.K. Further exacerbating this counter-intelligence dilemma are the various shortcomings of counter-intelligence practices. In an environment in which less of a focus has been placed on counter-intelligence, it is therefore of even greater importance that counter-intelligence practices be made as efficient as possible in achieving their objectives in a favourable manner. To view counter-intelligence simply in terms of its core objectives would be wrong, as it is essential that a balance be struck between security and operational effectiveness. Draconian counter-intelligence measures may unnecessarily screen out valuable, talented and much needed intelligence officers, or make inefficient, at the risk of national security, the flow of information within and between intelligence and security services. One of the steps towards alleviating the difficult demands of counter-intelligence would be an emphasis on joint activities with foreign intelligence services. This once again places an emphasis on the flow of information, but national counter-intelligence bodies would be rightfully cautious in assessing to the fullest the sensitivity of the information that is being shared. As has been demonstrated on many occasions, no foreign intelligence or security service can place its full trust in the loyalty or reliability of another country. Even the closest of allies, despite their outward and explicit denial, will inevitably seek to acquire information on one another through their respective intelligence and security apparatuses. This therefore further complicates the task of counter-intelligence, whilst at the same time providing the potential for valuable benefits. Another element of contemporary counter-intelligence that cannot be ignored is the information revolution. Those tasked with protecting the cover of intelligence employees can no longer follow the practices used during the Cold War. Doing so will lead to instances in which the identities of hundreds of intelligence and security personnel can be identified via the Internet. Notably, the failure in fully understanding modern day technological hurdles, played an important part in the Italian authorities being able to accurately trace the locations and activities of several CIA operatives that had had been working on the most sensitive of missions in Italy.⁶⁵ Innovative solutions and a re-think of traditional methods will be required to maintain effective cover and stealth in a 21st century operational environment. In sum, if the problems of contemporary counter-intelligence are to be dealt with, it is critical that those

⁶³ House Judiciary Subcommittee on Immigration, Border Security & Claims: *Hearing on Sources and Methods of Foreign Nationals Engaged in Economic and Military Espionage*, (September 15, 2005).

⁶⁴ Federal Bureau of Investigation, *Focus on Economic Espionage*, in: <http://www.fbi.gov/hq/ci/economic.htm>

⁶⁵ Whitlock, Craig, "Italians Detail Lavish CIA Operation", *Washington Post*, 26 June 2005.



responsible for ensuring national security rapidly respond to the shortcomings of their present day efforts. Too great of a focus on terrorism at the price of neglecting other critical threats, as is the case today, can indeed be a bad thing.



LA OTAN TRAS LA CUMBRE DE RIGA: LA PUERTA SIGUE ABIERTA

Alberto Priego ¹

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

La OTAN ha celebrado su última Cumbre en Riga, capital de Letonia. Se trata de una Cumbre de reconciliación entre los Aliados; en ella se han adoptado las líneas fundamentales de lo que será la OTAN del futuro. Entre los temas fundamentales, podemos destacar los socios globales, la situación en Afganistán, la continuación de la transformación de la Alianza emprendida en Praga (2002), etc. Sin embargo, un tema ha sido la estrella por encima del resto: las relaciones con Rusia y la posibilidad de que Georgia y Ucrania se conviertan en miembros en un futuro no muy lejano. Por eso, podemos resumir la Cumbre de Riga de la OTAN con una frase de George W. Bush: “La puerta de la OTAN sigue abierta”.

Palabras clave: OTAN, Cumbre de Riga, relaciones transatlánticas.

Title in English: “NATO after the Riga Summit: The Door Remains Open”.

Abstract:

In Riga, the capital of Latvia, NATO held its latest summit. It has been the Summit of the reconciliation. There, members of NATO adopted the fundamental guidelines for the future of the Alliance. Among the most important topics were the Global Partners initiative, the situation in Afghanistan or the transformation of NATO which started in Praga (2002), etc. Nevertheless, the most important issue for the following years could be the integration of Georgia and Ukraine into NATO. We can summarize the Summit in the following statement made by George W. Bush: “NATO’s door remains open”.

Keywords: NATO, Riga Summit, Transatlantic Relations.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Alberto Priego Moreno es Doctor en Ciencias Políticas e Investigador Senior de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en el Cáucaso y Asia Central y la OTAN.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* albertopriego@cps.ucm.es.



Introducción

Aunque la Cumbre de Riga no pasará a la historia por la adopción de grandes decisiones, todo el mundo la recordará por una frase pronunciada por George W. Bush en la Universidad de Riga: “*NATO’s door remains open*”. Esta es la anhelada *Señal de Riga* que tanto esperaban países como FYROM, Albania o Croacia, pero sobre todo es el apoyo que buscaban Ucrania y Georgia.

Sin embargo, el tema de la ampliación no fue el único que trataron los Jefes de Estado y de Gobierno en Riga. Además, se habló de otros asuntos de suma importancia para la Alianza como Afganistán, los *Global Partners*, la transformación, las capacidades etc. Todos estos elementos serán los que marcarán el futuro de una OTAN que afronta un nuevo siglo con grandes incertidumbres y desafíos. Se trata de una cumbre preparatoria de lo que será la segunda gran transformación de la Alianza.

1. Afganistán

El 11-S provocó que la Alianza saliera de su extensa área euroatlántica. En palabras del entonces Secretario General Lord Robertson, “nuestra seguridad está estrechamente relacionada con la de otras zonas muy lejanas. A partir de ahora Asia Central va a estar muy presente en la agenda de la OTAN”². Aunque es cierto que se atisbaba que Afganistán iba a tener una gran importancia para la OTAN, nadie podía pensar que iba a ser el principal teatro de operaciones, tal y como enunció en Riga el actual Secretario General, Jaap de Hoop³.

Esta especial importancia está avalada por las palabras del Presidente George W. Bush⁴ y por la propia declaración final aprobada en el Consejo del Atlántico Norte donde se pueden leer frases como “*Contributing to peace and stability in Afganistán is NATO’s key priority*”⁵ o “*we are committed to an enduring role to support the Afghan authorities in cooperation with other international actors*”⁶.

Afganistán representa una oportunidad, pero también un desafío, ya que es un verdadero test para la OTAN⁷. Se trata de la primera prueba para una alianza militar que se encuentra en plena transformación y precisamente por este motivo la operación en Afganistán viene a ser una forma de saber si la transformación a la que se está sometiendo la OTAN es la correcta. Aunque se trata de una misión complicada, en absoluto se puede hablar de fracaso. De hecho,

² Wetz, Richard: “La renovación de las asociaciones de Asia Central”, *NATO Review* (Fall 2006).

³ “*Afghanistan has become NATO’s primary theatre of operation*”. De Hoop, Jaap: “Keynote speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop at the Riga Conference”, *NATO Speeches*, 28 de noviembre de 2006, Riga, en www.nato.int/docu/speech/2006/s061128a.html

⁴ “Bush calls for more progress on Afghanistan”, *Financial Times*, 29 de noviembre de 2006.

⁵ *Riga Summit Declaration, Issued by the Head of States and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006.*

⁶ *Ibid.*

⁷ “*NATO’s biggest test is taking place right now in Afghanistan, where it has belatedly taken over the command of ISAF*”. Asmus, Ronald D. (2006): *Re-inventing NATO*, Washington, The George Marshall Foundation Fund for the United States (Riga Papers), p. 4.

el 90% de los requerimientos de la misión están ya cumplidos⁸ y los éxitos obtenidos desde el fin de la guerra son numerosos y palpables. En particular:

- Una constitución que garantiza el cumplimiento de los derechos humanos.
- Un presidente y un parlamento libremente elegido que cuenta con un 25% de mujeres.
- 80% de la población tiene acceso a la sanidad, diez veces más que antes de la intervención.
- 6 millones de afganos reciben educación, seis veces más que en 2001.
- El PIB se ha replicado respecto a 2001 y la renta per cápita es justo el doble.
- La estabilidad que genera la ISAF ha permitido que 4 millones de refugiados hayan regresado al país abandonando así un exilio de más de 20 años⁹.

En lo que a la ISAF se refiere, en el verano de 2006 se completaron todas las áreas de actuación, lo que ha supuesto un incremento de las bajas entre las tropas de la OTAN desplegadas en Afganistán. Sin embargo, no se trata tan solo de una misión para dar seguridad. Además la ISAF busca combinar la dimensión de la seguridad con la de la reconstrucción y el desarrollo, tal y como ha quedado de manifiesto anteriormente¹⁰. Esta tarea se está llevando a cabo en cooperación con ONGs, con agencias internacionales y con otras organizaciones como la UE o la ONU. Este tipo de misiones flexibles son uno de los objetivos que pretende alcanzar la Alianza en su transformación, ya que no basta con garantizar la seguridad, también es necesario que la población pueda gozar de cierto bienestar¹¹. Este elemento ha quedado reflejado en la declaración final de la Cumbre de Riga¹² y parece que puede marcar el rumbo de las futuras misiones de la OTAN.

2. Ampliación

2.1. Georgia

Uno de los países que más interés tiene en ser miembro de la OTAN es Georgia. El país caucásico ha vivido bajo la órbita rusa durante los últimos 200 años. Sin embargo, la caída de

⁸ “The Secretary General said this meant 90% of the formal mission requirements were now filled”. NATO “NATO Boosts efforts in Afghanistan”, *NATO Update*, 28 de noviembre de 2006, p. 11, en www.nato.int/docu/update/2006/11-novemeber/e1128a.htm

⁹ Ver De Hoop, Jaap: “Keynote speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop at the Riga Conference”, *NATO Speeches*, 28 de noviembre de 2006, Riga, en www.nato.int/docu/speech/2006/s061128a.html

¹⁰ “We must improve our coordination with the civilian actors- not only theatre but also the strategic headquarter too”. *Ibid.*, p. 3.

¹¹ “The architects of the Marshall Plan knew that without recovery there could be neither security nor law within Europe. The beneficiaries of the Marshall Plan-who include both European and American- have every reason to understand this principles applies today throughout the world”. Kissinger, Henry A. and Summers, Lawrence H. (2006): *Renewing the Atlantic Partnership*. Washington D.C., Council on Foreign Relations, pp. 6-7.

¹² “Experience in Afghanistan and Kosovo demonstrates that today’s challenges require a comprehensive approach by the international community involving a wide spectrum of civil and military instrument, while fully respecting mandate and autonomy of decisions of all actors and provides precedents for this approach”. *Riga Summit Declaration, Issued by Head of the State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006*, p. 1.

la Unión Soviética, y sobre todo la ampliación de la misma hacia el antiguo bloque occidental, trajo la esperanza a los georgianos.

La primera vez que Georgia se planteó ser miembro de la Alianza fue en 1999, bajo la presidencia de Eduard Shevardnadze. El “Zorro de Plata” realizó una petición formal a la Alianza aunque todo el mundo, incluyendo él mismo, sabía que era algo inalcanzable. Sin embargo, esta petición sirvió para que en Bruselas, y sobre todo en Moscú, se supiera cuales eran las verdaderas intenciones de Tblisi. A diferencia de sus otros dos vecinos caucásicos, Georgia tuvo muy claro que su futuro estaba ligado inevitablemente a Occidente, tal y como demuestra la existencia de un Ministerio para la Integración Euro-Atlántica. Parece que Georgia se inspira en la obra que Shevardnadze escribiera cuando era ministro de la URSS: *El futuro pertenece a la libertad*.

Aunque tiene muchos pasos ya dados, como por ejemplo la aprobación del Individual Partnership Action Plan, Georgia tiene que solucionar algunas cuestiones. El principal problema es la existencia de conflictos internos no resueltos y cuya solución pasa inexorablemente por la cooperación rusa. Tanto en Osetia del Sur como en Abjasia, la posición rusa es fundamental para solucionar el conflicto, ya que en los dos casos Rusia apoya a los secesionistas.

En lo que a la Declaración Final de OTAN se refiere, hay que decir que hay una alusión directa a Rusia y a sus bases en Georgia. Desde el Consejo del Atlántico Norte se acogió con gran entusiasmo el acuerdo ruso-georgiano de marzo de 2006 por el que se prevé que los soldados rusos salgan de Georgia a finales de 2006¹³.

La Alianza hizo una alusión directa a la estabilidad de Georgia en su declaración final. En ella se apoyan las reformas que están llevando a cabo en el país caucásico¹⁴ y le insta a continuar en esa dirección. Uno de los elementos fundamentales es el compromiso de la OTAN con el *Intensified Dialogue* con Georgia que se constituye como un primer paso hacia su integración en la OTAN¹⁵. Sin embargo, Georgia tendrá que realizar las reformas necesarias y solucionar los conflictos internos si quiere ser miembro de la OTAN ya que en ningún caso el *Intensified Dialogue* garantiza la aprobación de un *Membership Action Plan*.

2.2. Ucrania

El otro candidato en la sombra de la Cumbre de Riga era Ucrania. La situación del país eslavo, que en Riga celebró el décimo aniversario de su Carta Fundacional, es completamente diferente. Para empezar, el consenso nacional no es tan grande como en el país caucásico tal y como demuestra la división entre el Presidente Yushenko, favorable a las tesis de EE.UU, y el Primer Ministro Yanukovich, más cercano a Moscú¹⁶. Estas dos posturas muestran la histórica división de Ucrania que tan brillantemente reflejara Samuel Huntington en su libro

¹³ “We welcome the important agreement signed by Russia and Georgia on 31 March 2006 on the withdrawal of Russian forces, and the progress made since then”. *Ibid.*, p. 7.

¹⁴ “We will continue to engage actively with Georgia in support of its reform process” *Ibid.*, p. 4.

¹⁵ “We reaffirm that the Alliance will continue with Georgia and Ukraine its intensified Dialogue which cover the full range of political, military, financial and security issues relating to those countries aspirations to membership without prejudice to any eventual Alliance decision” *Ibid.*, p. 4.

¹⁶ “Russian pressure the new government in Kyiv has already officially downgraded its Euroatlantic aspiration”. Asmus, *Re-reinventing... op. cit.*, p. 8.



El choque de civilizaciones. Sin embargo, la Alianza Atlántica ha tenido muy presente a Ucrania en el comunicado final.

En primer término, la Alianza reconoce la contribución de Ucrania a la seguridad europea que en palabras de su Secretario General ha dejado de ser un consumidor de seguridad para convertirse en un suministrador de seguridad¹⁷. Esta contribución tiene uno de sus puntos fundamentales en su aportación al transporte estratégico¹⁸, tema de gran importancia para la Alianza Atlántica. Otro de los aspectos en los que Ucrania más ha contribuido a la seguridad europea han sido las misiones de paz. Este aspecto es uno de los puntos fuertes de la OTAN, ya que debemos recordar que en la actualidad la Alianza tiene varias operaciones en curso (ISAF, KFOR, misión de entrenamiento en Irak, apoyo a la U.A en Darfur) en las que por supuesto Ucrania participa.

En lo que a la integración de Ucrania a la OTAN se refiere, el Consejo del Atlántico Norte ha mantenido el apoyo al país eslavo con independencia de sus divisiones internas y de las presiones rusas. Al igual que ocurre con Georgia, la OTAN ha apoyado el proceso de denominado *Intensified Dialogue* que ayuda a Ucrania a integrarse en la Alianza.

2.3. Los Balcanes

Los Balcanes han sido el segundo *frente* de la ampliación de la OTAN. Los Balcanes se han convertido en una región menos controvertida que el Cáucaso, ya que Rusia ha admitido ser un actor secundario y ha permitido a la OTAN ser la principal organización de seguridad en la zona. Aunque había expectación por ver si se produciría la invitación a los tres candidatos balcánicos, algo que no se ha producido, la promesa sólo se ha retrasado hasta 2008. En la siguiente cumbre, la OTAN invitará formalmente a Albania, a Croacia y a FYROM a integrarse en la Alianza Atlántica¹⁹. El retraso en la invitación se ha producido por dos motivos. El primero, por la falta de entusiasmo de las poblaciones, especialmente en Croacia, por integrarse en la Alianza. El segundo es la necesidad de seguir trabajando en los respectivos *Membership Action Plan*. Así se pretende llegar la integración en perfectas condiciones y no convertir a estos tres países en una carga para la OTAN.

Si vemos a cada uno de los candidatos, Croacia fue felicitada por su colaboración con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Ex-Yugoslavia. Este era uno de los requisitos que habían impuesto tanto la OTAN como la UE para la integración de Croacia en ambas organizaciones²⁰.

¹⁷ "We appreciate Ukraine's substantial contributions to our common security", *Riga Summit Declaration*,. Issued by Heads of the State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006, p. 1.

¹⁸ "Ukraine is one of the few nations that has this important capability. This agreement, once it is ratified and brought into force, will greatly facilitate the consideration by the Alliance of contracting Ukrainian airlift". NATO: "NATO and Ukraine sign agreement on strategic airlift" *NATO Update* 7 de junio de 2006, en www.nato.int/docu/update/2004/06-june/e-0607a-htm

¹⁹ "At our next summit in 2008 the Alliance intends to extend further invitations to those countries who meet NATO's performance based standards and are able to contribute to Euro-Atlantic security and stability". *Riga Summit Declaration*. Issued by Head of the State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006, p. 6.

²⁰ "We welcome Croatia's full cooperation with the International Criminal Tribunal or the Former Yugoslavia (ICTY) and its significant progress in furthering political, economic, rule of law and defence reform be sustained and encouraged further to ensure that its membership aspirations are backed by stronger popular support".



En lo que a Albania se refiere, el Consejo del Atlántico Norte, reconoció los progresos realizados en los campos de la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, en la reforma de las fuerzas armadas y en la promoción del Estado de derecho²¹. Así mismo, la OTAN ha felicitado a Tirana por el proceso electoral del pasado junio por el que se eligieron a los representantes de la Asamblea Nacional²².

Por último, la OTAN también reconoció el éxito de FYROM en la organización de las elecciones parlamentarias de 2006, lo que demuestra que políticamente se encuentra preparada para integrarse en la Alianza. Además, se felicita a Skopje por las reformas políticas, militares, judiciales y de otro tipo que han modernizado el país y le han llevado a las puertas de la integración de la Alianza²³.

Hasta la Cumbre de Riga existía un grupo de países *marginados* por la Alianza. En concreto me estoy refiriendo a Serbia y Montenegro por un lado, y a Bosnia Herzegovina por el otro. Estos tres Estados no formaban parte del programa *Partnership For Peace*²⁴ constituyendo un agravio comparativo respecto de otros países como Tayikistán que sí estaban en dicho programa. En la capital de Letonia se acordó la invitación a los tres países ex-Yugoslavos al programa estrella de la OTAN en el antiguo espacio post-soviético²⁵. Con esta decisión la Alianza pone el punto y final a la trágica historia de la península de los Balcanes con una sola excepción, Kosovo. Sin embargo, la invitación no es gratis ya que a cambio se espera que Bosnia y Serbia colaboren, con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia²⁶.

Aunque formalmente no se produjo ninguna invitación a integrarse en la Alianza, sí que podemos decir que la Cumbre de Riga ha sido muy fructífera para los países que pretenden ser miembros de la OTAN. Tanto Ucrania como Georgia han reforzado su posición de candidatos y lo que en un momento era un sueño inalcanzable, ahora es algo que puede ser realidad. Esto no quiere decir que se vaya a regalar la condición de miembro, pero sí que OTAN está dispuesta aceptarlos y en buena medida a no ceder ante Rusia.

En lo que a los Balcanes se refiere el paso es también muy importante. Por un lado los tres eternos candidatos, Albania, FYROM y Croacia, que llevan en la puerta desde Praga, ya tienen fecha de invitación. Quizás se creía que el proceso iba a ser más corto, pero lo importante es que al final va a ser posible. En lo que a Serbia se refiere su incorporación a la *Partnership For Peace* debe ser entendida como un gesto de reconciliación entre Bruselas y Belgrado que fue bombardeado por la OTAN hace ya ocho años. La recién independizada

Riga Summit Declaration, Issued by Head of the State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006, p. 1.

²¹ "Sustained efforts to combat corruption and organized crime are of critical importance. We encourage continue progress, particularly on the rule of law and defence reform" *Ibid.*, p. 6

²² "We welcome the improved conduct of Parliamentary elections in Albania in July 2005". *Ibid.*, p. 6

²³ "We welcome the former Yugoslav Republic of Macedonia's successful conduct of Parliamentary elections in 2006, and the strong efforts to deepen political, economic, defence, rule of law and judicial reform, which must be sustained" *Ibid.*, p. 6.

²⁴ "Taking into account the importance of long term stability in the Western Balkans and acknowledging the progress made so far by Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Serbia, we have today invited these three countries to join Partnership for Peace and the Euro-Atlantic Partnership Council." *Ibid.*, p. 6.

²⁵ "NATO gained three new partners on 14 December 2006, with the accession of Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Serbia to the Alliance's Partnership for Peace Programme" *NATO Update*, 14 de diciembre de 2006, en <http://www.nato.int/docu/update/2006/12-december/e1214a.htm>

²⁶ "In taking this step, we reaffirm the importance we attach to the values and principles set out in the EAPC and PfP basic documents, and notably expect Serbia and Bosnia and Herzegovina to cooperate fully with the ICTY". *Ibid.*, p. 6.



República de Montenegro está ligada a Serbia y la incorporación de esta a la *PfP* la ha arrastrado. El caso de Bosnia es algo diferente ya que con la entrada de Bosnia en el programa de la *PfP* supone la normalización del sector de la defensa en un país que ha acogido una de las misiones más importantes y exitosas de la OTAN, la SFOR.

3. La Doctrina y las Capacidades.

3.1. La Doctrina

Uno de los éxitos más importantes de la OTAN en los últimos años fue la aprobación del Concepto Estratégico de Washington (1999). La Alianza Atlántica, ya en Roma, pero sobre todo en Washington, supo leer con cierta inteligencia la realidad internacional y las necesidades que iba a tener en el futuro. Sin embargo, desde el 11-S han sido muchos los cambios que hemos vivido en la Comunidad Internacional y ese documento necesitaba otros que lo completaran²⁷. Con esta idea, los Jefes de Estado y de Gobierno elaboraron el documento conocido como *Comprehensive Political Guidance* que pretende dar el marco político para la transformación de la OTAN en los próximos quince años.

El documento tiene cuatro partes que son consideradas como fundamentales para la Alianza Atlántica:

1. *Contexto Estratégico:* En esta primera parte se señalan los principales problemas que amenazan la estabilidad mundial como son el terrorismo, las armas de destrucción masiva, los estados fallidos (algo nuevo), la sofisticación tecnológica con fines malignos y las crisis regionales. Además vinculan los conceptos de paz, seguridad y desarrollo y su combinación es la clave para la estabilidad²⁸. De hecho, para este cometido se cita expresamente la cooperación entre organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, la OSCE o la Unión Europea.

2. *Implicaciones para la Alianza:* Tal y como ya he señalado anteriormente se cita el Concepto Estratégico de Washington²⁹ como punto principal guía de comportamiento de la OTAN ya que éste permite abordar las amenazas tradicionales y no tradicionales. Precisamente, se refuerza la defensa colectiva (art.5) manteniéndola como núcleo fundamental de la Alianza³⁰ aunque se configura como una herramienta ante eventuales ataques terroristas tal y como ocurrió en 2001. De hecho, uno de los posibles problemas futuros a los que se puede tener que enfrentar la Alianza serán las amenazas asimétricas y el uso de armas de destrucción masiva.

²⁷ "NATO's 1999 Strategic Concept described the evolving security environment in terms that remain valid. This environment continues to change; it is and will be complex and global, and subject unforeseeable developments" NATO "Comprehensive Political Guidance. Endorsed by NATO Head of State and Government on 29 November 2006", *NATO Basic Texts*, p. 1, en www.nato.int/docu/basictxt/b061129e.htm

²⁸ "Terrorism, increasingly global in scope and lethal in results, and the spread of weapons of mass destruction are likely to be the principal threats to the Alliance over the next 10 to 15 years. Instability due to failed or failing states, regional crises and conflicts, and their causes and effects; the growing availability of sophisticated conventional weaponry; the misuse of emerging technologies". *Ibid.*, p. 2.

²⁹ "The Alliance will continue to follow the broad approach to security of the 1999 Strategic Concept". *Ibid.*, p. 2.

2.

³⁰ "Collective defence will remain the core purpose of the Alliance. The character of potential Article 5 challenges is continuing to evolve". *Ibid.*, p. 2.

A pesar del fracaso que tuvo Turquía cuando evocó el art. 4, las consultas entre los aliados también son consideradas como un elemento importante para la OTAN de cara al futuro, sobre todo en lo referido a gestión de crisis y prevención de conflictos³¹.

La Alianza señala la importancia de ese otro tipo de operaciones, las destinadas al post-conflicto que son fundamentales para la estabilización de las zonas de conflicto³². De hecho, la OTAN ha trabajado muy activamente en este campo desde el final de la Guerra Fría y lo ha hecho en colaboración con otras organizaciones como la OTAN y la UE. Esta es una de las líneas fundamentales del documento³³, ya que tal y como reconoce la Alianza en este documento, mientras no tenga capacidades civiles va a tener que cooperar con otras organizaciones³⁴.

Precisamente estas nuevas misiones han sido uno de los ejes fundamentales de la transformación de la Alianza. Por ello, la OTAN busca adaptarse a una amplia gama de misiones que van desde la imposición de la paz hasta la ayuda humanitaria³⁵. Esta flexibilidad ha sido uno de los elementos que han inspirado las nuevas iniciativas de la Alianza como por ejemplo la NRF, que es capaz de realizar una intervención en una zona de conflicto o de llevar a cabo una gestión humanitaria como en Pakistán.

3. *Guías para las Capacidades de la Alianza:* La flexibilidad de que se hablaba anteriormente es, de nuevo, el principal requerimiento para las capacidades que se deben adoptar por los miembros. Las cambiantes condiciones internacionales, la impredecibilidad de las amenazas internacionales etc... provocan que la OTAN tenga que estar preparada para casi cualquier desafío. Por ese motivo se creó la NRF que será la punta de lanza de la nueva Alianza que estamos definiendo³⁶.

Además de la flexibilidad de las capacidades se señalan dos elementos que hoy por hoy son polémicos. El primero es la compatibilidad con otras organizaciones, principalmente la UE³⁷. Aunque no representa un gran problema, sí que debemos decir que la UE se aprovecha del gran esfuerzo que hace OTAN para lograr la interoperabilidad³⁸ no sólo entre sus miembros sino entre sus socios. Países como Finlandia, Austria, o Suecia que no son

³¹ "The Alliance will remain ready, on a case-by-case basis and by consensus, to contribute to effective conflict prevention and to engage actively in crisis management, including through non-Article 5 crisis response operations, as set out in the Strategic Concept". Ibid., p. 2.

³² "The Alliance has undertaken a range of operations of this kind since the end of the Cold War. Experience has shown the increasing significance of stabilisation operations and of military support to post-conflict reconstruction efforts". Ibid., p. 2.

³³ "The role of the UN and EU, and other organisations, including as appropriate non-governmental organisations, in ongoing operations and future crises will put a premium on practical close cooperation and coordination among all elements of the international response". Ibid., p. 2.

³⁴ "While NATO has no requirement to develop capabilities strictly for civilian purposes, it needs to improve its practical cooperation, taking into account existing arrangements, with partners, relevant international organisations" Ibid., p. 2.

³⁵ "providing forces able to conduct the full range of military operations and missions". Ibid., p. 2.

³⁶ "the NATO Response Force would be a key element, effectively reinforce initial entry forces, and sustain the Alliance's commitment for the duration of the operation" Ibid., p. 2.

³⁷ "It should be obvious that the EU and NATO should work closely together during a crisis, both bringing to the fight the comparative advantage of each" VV.AA (2006): *Tomorrow's leaders and the future of Euroatlantic Security*. Roma, Italian Atlantic Committee-ATA, p. 35.

³⁸ "the ability to field forces with the greatest practicable interoperability and standardisation amongst Allies, and the flexibility also to cooperate with the forces of partners, including, to the extent possible, through the release of appropriate standards". NATO: "Comprehensive Political...", *op. cit.*, p. 5.



miembros de la OTAN aprovechan los ejercicios OTAN para mejorar sus estándares operativos.

El segundo de los problemas es el compromiso de los Estados. Cuando se es miembro de una Alianza se comparten los valores y los principios, pero además se deben hacer sacrificios para alcanzar sus fines. Los Estados miembros están obligados por el tratado y también moralmente, a contribuir a la OTAN con tropas, dinero e incluso otros medios cuando corre peligro la vida de sus soldados. Todo lo que no sea aunar esfuerzos desemboca irremediabilmente en tensiones entre los miembros, en *coalitions of the willing* y en el descrédito de una organización que ha logrado grandes hitos como la derrota de la URSS o la democratización de Europa del Este.

4. *Mecanismo de Gestión*: Sobre los mecanismos de gestión se nos remite al Consejo de la OTAN que seguirá el documento que estamos analizando.

Para concluir este apartado, tenemos que decir que se trata de un documento importante que reafirma las líneas en las que la OTAN lleva ya trabajando años. Aunque ha pasado desapercibido para los analistas, el *Comprehensive Political Guidance* va a ser uno de los documentos más decisivos de los próximos años.

3.2. Las Capacidades

Las capacidades han sido una de las principales preocupaciones desde la Cumbre de Washington. Allí se aprobó el conocido documento *Defence Capabilities Initiative (DCI)* que identificaba 58 prioridades para la Alianza. Tres años más tarde, en 2002, en la capital de la república checa se alcanzó el acuerdo *Prague Capabilities Commitment* que modificaba la histórica estructura de mandos de la Alianza.

Dos aspectos aprobados en la Cumbre de Riga pasarán a la historia en lo que a las capacidades se refiere. El primero de ellos el *Active Layered Theatre Missile Defence* (ALTBMD) más conocido como el escudo antimisiles de la OTAN. El segundo, el acuerdo sobre el transporte estratégico que permitirá que OTAN tenga cubierta esta necesidad hasta 2010, fecha en la que comenzarán los vuelos del A-400.

El *Active Layered Theatre Missile Defence* (ALTBMD) es un sistema de defensa antimisiles con una doble dimensión. Por un lado, pretende defender a las tropas despegadas en el exterior frente a la amenaza que pueden plantear los misiles balísticos³⁹. Por otro lado, aunque no se diga de manera explícita, el escudo ALTBMMD tiene el objetivo de frenar posibles ataques procedentes de países como Irán, que está desarrollando tecnología para misiles balísticos⁴⁰. El programa que tiene una duración seis años, será desarrollado por las empresas Raytheon y EADS Astrium, un nuevo reflejo de la vigencia del vínculo trasatlántico.

³⁹ "On 28 November, a contract has been signed that puts NATO on track for having, by 2010, a system to protect troops on missions against ballistic missiles". NATO: "NATO on track for 2010 theatre missile defence", *NATO Update*, 11 de noviembre de 2006, en www.nato.int/docu/update/2006/11-novembre/e1128b.htm

⁴⁰ "Looming over all this is the danger of Iran acquiring nuclear weapons. This would not only force European allies to re-examine their own needs for theatre missile defence, but could lead many Middle Eastern countries to search for ways to strengthen their own security". Asmus, *Re-inventing NATO...* op. cit., p. 5.



El segundo punto de capacidades que fue aprobado en Riga fue el relacionado con el transporte estratégico. El transporte estratégico ha sido uno de los problemas tradicionales de la Alianza. La solución definitiva se alcanzará en el año 2010, fecha en la que el nuevo avión de transporte estratégico estará operativo. Hasta dicha fecha, la OTAN ha desarrollado el programa denominado *Strategic Airlift Interim Solution* (SALIS) por el que la compañía Volga Dnepr presta sus aviones a la Alianza.

4. La Transformación de la Alianza

Tal y como se viene defendiendo a lo largo de este artículo, los cambios que viene sufriendo el mundo desde la caída de la Unión Soviética han propiciado que las organizaciones internacionales se tengan que adaptar. El terrorismo, las armas de destrucción masivas, o los estados en desintegración han ido modificando la Alianza y al tiempo dotándola de otras herramientas para poder hacer frente a estos nuevos problemas. Un ejemplo claro de este cambio es la *NATO Response Force* que enarbola la bandera de la nueva OTAN, más flexible, más adaptable y más contundente cuando es necesario⁴¹.

El punto clave de la transformación de la OTAN se alcanzó en Kosovo cuando los aliados se dieron cuenta de la necesidad de alcanzar una nueva Alianza ante el desafío que había representado Kosovo⁴². Los Estados Unidos se dieron cuenta de que se encontraban solos y que los Europeos no eran capaces de contribuir a operaciones OTAN que no fueran de paz. Así, en Washington empezó a pensarse que la organización era tan sólo una restricción para alcanzar sus fines en la Comunidad Internacional. Por su parte, los europeos decidieron fomentar la PESD como modo de superar su escasa dimensión política. La desunión mostrada en Kosovo siguió en Praga y culminó en la intervención en Irak. Incluso el antiguo Secretario General Lord Robertson expresó sus dudas sobre el papel de la OTAN en Irak⁴³. Los miembros de la Alianza no estaban preparados para afrontar un clima tan hondo de división que tocaba incluso los propios valores que la Alianza defiende. Este será uno de los problemas que deberá solucionar la OTAN en el futuro. Algunos como el Prof. Sten Rynning proponen una OTAN de dos velocidades que estaría representada por lo que se conoce como *Coaliciones ad-hoc* o *Coalitions of the willing*.

La opción de la OTAN de dos velocidades tiene puntos a favor y puntos en contra. Por un lado, los vetos y el bloqueo de la Alianza solamente reducirían su capacidad y credibilidad a nivel internacional. Si nos planteamos la posibilidad de ver una OTAN que no puede actuar ante problemas como los de Srebrenika, la Alianza será criticada por ineficaz, inhumana y además, de intervenir sólo ante un tipo de problemas. Si seguimos con el modelo actual de consenso en el que todos los aliados deben ir de la mano, podemos caer en el riesgo de convertir a la OTAN en una reliquia de la Guerra Fría.

⁴¹ “desde la guerra tradicional a gran escala para la defensa colectiva prevista en el Artículo 5 hasta las operaciones de ayuda humanitaria en áreas remotas”. Bartola, Mario: “Una evaluación de la transformación de la OTAN”, *NATO Review* (Fall 2006).

⁴² “La intervención de Kosovo en 1999 puso en evidencia diversos síntomas del malestar existentes dentro de la Alianza precisamente en reacción de los Aliados ante esta intervención podemos descubrir los motivos que han obligado a la renovación de la organización”. Rynning, Sten: “Una OTAN renovada”, *NATO Review* (Fall 2006).

⁴³ “NATO Secretary General Robertson has recently addressed the key question-why should NATO be involved in stabilizing Iraq”. Cerny, Oldrich (2006): *NATO and the Greater Middle East*, Praga, Prague Security Studies Institute (PSSI), p. 19.



La creación de *Coaliciones ad-hoc* puede hacer también ineficaz e innecesaria la propia Alianza. Si el líder de la OTAN, es decir Estados Unidos, no necesita a la Alianza para lograr sus fines y para ello utiliza este tipo de coaliciones, puede convertir a los aliados de la Alianza en prescindibles y hacer más grande el poder relativo de los Estados Unidos. Los europeos, especialmente los occidentales, necesitan que Washington se muestre interesado en seguir en la Alianza ya que como quedó demostrado en Kosovo todavía somos incapaces de solucionar los problemas de nuestro vecindario. Para ello, debemos dejar a un lado las rivalidades nacionales y regionales y defender al unísono los valores que representa la OTAN.

Sin embargo, eso no es suficiente. Ante una realidad cambiante necesitan adaptarse rápidamente a las condiciones que emerjan de la nueva Comunidad Internacional. A lo mejor la toma de decisiones por consenso en una organización de casi treinta miembros es simplemente imposible. Quizás mejor que crear *coaliciones ad-hoc*, que dañan claramente la Alianza, deberían adoptar decisiones por mayoría cualificada evitando así el bloqueo de la organización. Cabe preguntarse si la regla del consenso permite mantener la solidaridad y el automatismo de la Alianza. Es decir, si cuando un aliado como Turquía pidió consultas vía art. 4 se lo negaron, ¿que pasará cuando un aliado que no sea Estados Unidos pida la activación del art. 5? ¿Estarán todos los miembros de la OTAN dispuestos a responder con todos los medios? ¿Habrá algún Estado que no quiera poner sus fuerzas al servicio de otro? ¿Cómo explicarán ante sus sociedades civiles una posible intervención con bajas? Desde luego, las *coaliciones ad-hoc* no resuelven el problema, más bien lo empeoran, pero la regla del consenso da un poder desmesurado a los Estados y evita la automaticidad y la solidaridad propia de una alianza.

4.1. La NATO Response Force como punta de la lanza de la transformación

La necesidad de crear fuerzas flexibles no era tanto una necesidad como una exigencia. En este punto hay que decir que la creación de la NRF es uno de los mayores hitos de la historia de la Alianza. La NRF nace de una idea de Donald Rumsfeld, en septiembre de 2002. El entonces Secretario de Defensa de los Estados Unidos anticipó la necesidad de tener una fuerza de despliegue rápido con unas características más adecuadas a las nuevas amenazas y riesgos que la desarrollada durante la guerra fría en el marco de la OTAN⁴⁴. Sin embargo hubo que esperar hasta la Cumbre de Praga en noviembre de 2002 para que fuera anunciada públicamente. Su aprobación definitiva no llegó hasta junio de 2003. En una reunión de ministros de Defensa en Bruselas se decidió su operatividad aunque no se le asignaron capacidades hasta octubre de 2004.

La NRF tiene una amplia gama de misiones en las que puede estar involucrada, que van desde el *peace-enforcement*, pasando por la descontaminación nuclear, hasta la gestión de desastres naturales tal y como ya ha sucedido en Pakistán.

La fuerza de respuesta rápida es el claro ejemplo de lo que pretende ser la nueva OTAN. Se trata de una fuerza multinacional, ya que la OTAN es una Alianza, donde se producen rotaciones por países que asumen el liderazgo de la misma por un breve período de tiempo. Está compuesta por unos 25.000 hombres permanentemente preparados para actuar en

⁴⁴ "In September 2002, the US Secretary for Defence Donald Rumsfeld put forward a proposal to create a rapid reaction force". NATO: "NATO Response Force. Extended Reach. Expeditionary Capability", NATO Briefing, September 2006, p. 2.

un abanico de misiones ya mencionado anteriormente. Las etapas de preparación son las siguientes:

1. Después de la preparación nacional llega un periodo (6 meses) de *training* en el que obtienen el certificado de haber alcanzado los estándares de calidad OTAN.
2. Una vez han alcanzado dicho certificado pasan al estadio *on call* en el que pueden ser llamados para llevar a cabo una misión⁴⁵.
3. Cuando terminan la fase *on call* pasan a lo que podíamos llamar reserva en la que permanecen hasta ser sustituidos por otra fuerza.

La rotación de fuerzas implica un elemento muy importante en la transformación de la OTAN ya que implica a todos los miembros impidiendo así que algunos miembros puedan estar en la organización como *free-riders*. Además de ser multidimensional, la NRF es multifuncional otro de los elementos de la transformación de la Alianza. Toda rotación de la NRF tiene un elemento terrestre, uno aéreo, uno marítimo y algunos especiales como los dedicados a la lucha NBQ⁴⁶.

Sin lugar a dudas la NRF es la punta de lanza de la transformación de la OTAN ya que es multifunción, multinacional y flexible. La NRF está preparada para cumplir tanto misiones art. 5 como otro tipo de misiones, tal y como ya ha demostrado con la supervisión de elecciones en Afganistán o con la ayuda prestada en Pakistán⁴⁷. Además, en ningún caso la NRF supone un choque con los *Battle Groups* de la UE ya que se trata de dos fuerzas no sólo compatibles sino muy dependientes entre sí. La NRF es una fuerza de choque que tiene una sostenibilidad sobre el terreno de tan sólo 30 días. Sin embargo, los *Battle Groups* son una fuerza que permite mantenerse sobre el terreno un período más largo y realizar un espectro de misiones distinto. Si atendemos a las palabras de Javier Solana nos damos cuenta de que la voluntad de cooperación entre las dos organizaciones es absoluta: “Lo que hemos empezado a pensar es cómo resolver juntos los muchos problemas que confrontan la agenda internacional”⁴⁸. La cuestión vendrá cuando haya que conjugar intereses transatlánticos no totalmente compatibles.

4.2 Global Partners

Esta flexibilidad también afecta a la cooperación con Estados no miembros de la OTAN, ya sea dentro del Diálogo Mediterráneo, dentro de la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI) o dentro de los polémicos, pero atractivos *Global Partners*. Esta nueva figura responde a una necesidad creada por la globalización, algo que ya anticipó el Senador Richard G. Lugar en 1993: “*NATO will either go out of area or out of business*”⁴⁹, ya que OTAN se ha

⁴⁵ “*On rotation therefore consists of a training period and an on call period*”. *Ibid.*, p. 4.

⁴⁶ “*The units that constitute this joint force are Esther land, air or naval forces or have some special function such as the Multinational Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Defence Battalion*”. *Ibid.*, p. 4.

⁴⁷ “*deploy as a stand-alone force for Article 5 (collective defence) or non-Article 5 crisis response operations; such as evacuation operations; support disaster consequence management, humanitarian crisis situations and counter-terrorism operation*” *Ibid.*, p. 5.

⁴⁸ GMFS (2006): *Transatlantic Trends. Informe de Resultados 2006*, Bruselas, German Marshall Fund for the United States, p. 8.

⁴⁹ Asmus y Holbrooke, *Re-inventing NATO... op. cit.*, p. 2.



convertido en una Alianza que actúa prácticamente en cualquier zona del mundo. Buenos ejemplos de esta superación del espacio OTAN es la misión de Afganistán donde, tanto el espacio donde se está desarrollando, como los Estados (37) que están contribuyendo, están más allá de los límites espaciales establecidos en la Alianza⁵⁰.

Son cinco los socios pensados para trabajar como *Global Partners*: Israel, Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea del Sur⁵¹. La iniciativa nace formalmente en la reunión de Ministros de Defensa de abril de 2006 en Sofía. Allí, los Estados Unidos y el Reino Unido propusieron crear Estados asociados más allá del espacio tradicional. La iniciativa fue cálidamente acogida por el Secretario General Jap de Hoop quien expresó públicamente su apoyo “*We will need to look as to how to strengthen our relations with other interested and potentially force contributing countries. An Alliance with Global Partners*”⁵² Hagamos un breve análisis de cada uno de ellos y de sus posibles implicaciones para la OTAN.

1. Israel: El caso de Israel es quizás el más controvertido de todos, ya que si bien es miembro del Diálogo Mediterráneo⁵³, la ineficacia del mismo⁵⁴ y la hostilidad de sus compañeros de programa hacen que Tel-Aviv busque nuevos modos de cooperación con la Alianza⁵⁵.

Empero hay que tener en cuenta que Israel es un Estado que no confía su seguridad a organismos multilaterales⁵⁶ debido al ambiente de hostilidad en el que se mueve. Sin embargo, los valores que guían su política exterior son los mismos que defiende la Alianza Atlántica. Esta contradicción hace de Israel un candidato a *Global Partner* al mismo tiempo conveniente y complicado.

Sin embargo, aunque parezca mentira, Israel no es ni será un *Global Partner*, ya que parte con ventaja respecto del resto. Israel tiene una larga cooperación con la OTAN en otros programas por lo que no tiene que partir desde cero. Israel, junto con Egipto, Jordania, Marruecos, Túnez y Mauritania, es socio fundador del Diálogo Mediterráneo de la OTAN. De hecho, es el único que ha aprovechado todas las oportunidades que ha ofrecido la propia

⁵⁰ “*As we look into the future and contemplate missions to address new global threats, it is clear that non-European partners will be increasingly important, something that the NATO-led mission in Afghanistan has already underscored*”. Asmus, Ronald D. (ed.) (2006): *NATO and Global Partners: Views from the Outside*, Bruselas, The German Marshall Fund of the United States, p. 1.

⁵¹ “*They will consider a proposal to redefine the alliance’s role by deepening relations with countries beyond the transatlantic community, starting with partners such as Australia, Japan, Korea, and New Zealand*”. Daalder, Ivo y Goldgeier, James: “Global NATO”, *Foreign Affairs*, vol. 85, No. 5 (September-October 2006), p. 105.

⁵² NATO: “An alliance with global partners”, *NATO Update*, 4 de abril 2006, en www.nato.int/docu/update/200604-april/eo427c.html

⁵³ “*NATO today is largely moribund in its political dialogue in the Middle East (both the Mediterranean Dialogue and the Istanbul Cooperation Initiative)*”. Asmus, *Re-inventing NATO... op. cit.*, p. 5.

⁵⁴ “*Israel considered the NATO-Mediterranean Dialogue particularly disappointing and frustrating*”. Arad, Uzi: “Anchoring Israel to the Euroatlantic Community: Further Upgrading and Institutionalizing NATO-Israel Relations”, en Asmus, *NATO and Global... op. cit.*, p. 7.

⁵⁵ “Major strategic developments across the transatlantic arena and the Broader Middle East coupled with concrete progress in Israel’s relations with NATO and the European Union present new opportunities for anchoring Israel to Euroatlantic community”. Asmus, *NATO and Global... op. cit.*, p. 4.

⁵⁶ “*Israel, however, has a tradition of managing its foreign relations on a bilateral basis and has limited diplomatic and policy experience with multilateralism*”. Arad, *op. cit.*, p. 4.

Alianza, probablemente porque sus valores y medios están más cercanos a los miembros de la OTAN⁵⁷ que a sus socios mediterráneos.

En la Cumbre de la OTAN de Estambul, la Alianza estableció su firme deseo de establecer una verdadera *Partnership For Peace* en el Mediterráneo utilizando la base del Diálogo Mediterráneo⁵⁸. Aunque era una de las pretensiones históricas de los socios mediterráneos, cuando la OTAN ha ofrecido esa posibilidad tan sólo Israel la ha intentado aprovechar a fondo. Israel ha sido el primer y único socio Mediterráneo que ha ido más allá en la cooperación firmando el *Individual Cooperation Programme* (ICP) que permite una cooperación más profunda con la Alianza. Este acuerdo permite la cooperación en áreas como terrorismo, intercambios de inteligencia, cooperación armamentística, lucha NBQ, etc...

Sin embargo, este punto no es suficiente y como ya ha afirmado la Ministra de Exteriores Israeli, Tzipi Livni, Israel busca su integración en el programa de la *Partnership for Peace*⁵⁹. La verdad es que si bien la integración en la Alianza puede plantear algunas discusiones, su participación en la *PfP* no parece discutible. Este hecho respondería a la propuesta lanzada por Ronald D. Asmus y Bruce P. Jackson de "*Anchoring Israel*"

Ya sea vía *Partnership for Peace*, vía *Global Partners* o mediante cualquier otra forma Israel busca superar la ineficacia del Diálogo Mediterráneo que limita sus posibilidades de cooperación

2. Australia: Si Australia perteneciera al continente europeo o americano sería uno de los miembros más activos de la OTAN. Sin embargo, al encontrarse en las antípodas del continente europeo la aplicación del Art. 10 del Tratado de Washington es simplemente imposible. Australia comparte los valores de la Alianza⁶⁰ y coopera activamente en muchas de sus actividades, como ISAF donde incluso está encargada de un PRT⁶¹. Además, el gobierno de Canberra tiene desplazado un oficial de enlace en el Cuartel General de la OTAN en Bruselas⁶²

Australia está acostumbrada a tratar con cláusulas de defensa colectiva, como es el art. 5 del Tratado de Washington, ya que el art.4 del ANZUS es muy similar. De hecho, tras el 11-S el ANZUS se activó antes que el art.5 de la OTAN lo que nos da una idea del compromiso⁶³.

⁵⁷ "there is no reason why Israel should not seek a close relationship with and perhaps even inclusion in those institution created to defend and sustain those values". Asmus, Ronald D. y Jackson, Bruce P., "Does Israel belong to in the the EU and NATO?", *Policy Review*, Heritage Foundation, p. 52.

⁵⁸ "In the Istanbul Communiqué, NATO leaders announced their desire to transform the Mediterranean Dialogue into a genuine partnership". Arad, "Anchoring Israel...", *op. cit.*, p. 11.

⁵⁹ "Tzipi Livni announced that Israel seeks to be included in NATO's official partnership framework, the *Partnership For Peace*". *Ibid.*, p. 12.

⁶⁰ "We the Community of nations represented by NATO and Australia have been confronted head on by new security environment in recent years". Downer, Alexander: "Enhanced Cooperation with NATO in a New Security Environment. A speech to the North Atlantic Council", Bruselas, en www.foreignminister.go.au/speeches/2004/040519_nato.html

⁶¹ "A further cooperation came in July 2006 with the dispatch of an Australian Provincial Reconstruction Team (PRT) to Afghanistan, to be integrated into a larger Dutch unit". Grey, Jeffrey: "Future Directions for NATO: An Australian Perspective", en Asmus, *NATO and Global...* *op. cit.*, p. 29.

⁶² "During the visit the Australian Minister for Defence, Senator Robert Hill, announced that under a new agreement Australia would post a defense attaché to NATO Headquarters in Brussels to help improve communications in the war on terrorism". *Ibid.*, pp. 28-29.

⁶³ Ver, Abad, Gracia y Priego, Alberto (2002): *La Política Exterior de Australia*, UNISCI Papers, nº 26-27, Madrid, UNISCI.



Así, aunque de momento sea imposible integrar a Australia en la OTAN, la cooperación en asuntos como el terrorismo o la lucha por la democracia⁶⁴, que afecten a las dos partes puede ser muy beneficiosa para Bruselas y Canberra. Por eso, desde el 11-S se ha multiplicado la cooperación. Fruto de esa cooperación es el acuerdo alcanzado en 2005 que fue descrito por el Ministro de Exteriores de Australia como “*more structured framework for cooperation*”⁶⁵.

Australia supone un activo de importancia y un verdadero Socio Global⁶⁶ ya que la interoperatividad de sus tropas es manifiesta, comparte los valores de la Alianza y se encuentra preparado para luchar contra los principales desafíos y amenazas allí donde se generen⁶⁷.

3. Japón: El pasado 4 de mayo de 2006 se produjo un hecho sin precedentes, el Ministro de Asuntos Exteriores de Japón, estuvo presente en una de las reuniones del Consejo del Atlántico Norte. Anteriormente se habían producido algunas visitas, sobre todo del lado de la Alianza, cuyos cuatro últimos Secretarios Generales, con la única excepción de Lord Robertson, han visitado Japón. Por el lado japonés sí que se habían producido algunas visitas (1979, 1981, 1984) aunque nunca habían asistido a un Consejo del Atlántico de Norte.

El 12 de enero de 2007 el nuevo Primer Ministro de Japón, Shinzo Abe, visitó el Cuartel General de la Alianza en Bruselas donde acudió al Consejo del Atlántico Norte y se reunió con el Secretario General de Hoop⁶⁸.

Sin embargo, los nuevos riesgos de la Comunidad Internacional y la necesidad de hacerlos frente de manera común han llevado a Japón a involucrarse más en la Alianza. También hay un dato que debemos tener en cuenta y es la cooperación OTAN-Rusia, ya que Tokio percibe que esa cooperación puede perjudicarle, ya que Rusia puede volcar su dimensión militar hacia el Este⁶⁹.

La cooperación entre OTAN y Japón se ha desarrollado sobre todo en el campo de las operaciones de paz. En el año 2006, Japón ha participado activamente en el campo de la educación y el entrenamiento en tres eventos. Japón ha participado en un seminario dentro del programa *Peace Support Operations (PSO)* España), ha participado como observador en el ejercicio *Cooperative Maco* (Rumanía). Varios oficiales japoneses asisten con regularidad a las clases del Colegio de la OTAN en Roma.

Sobre el terreno, Japón ha participado en la operación del terremoto de Pakistán, en el embargo marítimo del Índico, y en Afganistán, contribuyendo con apoyo logístico.

⁶⁴ En palabras de la embajadora norteamericana en la OTAN, Victoria Nuland “*NATO is to become first and foremost a political alliance devoted to strengthening and defending our democracy values at home and around the world*” Asmus, *NATO and Global...op. cit.*, p. 27.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 29.

⁶⁶ “*By putting Australia’s participation in terms of its alliance with the US and not exclusively in terms of WMD and the United Nations resolution, Howard avoided many of the postwar problems that beset Tony Blair*” Darwall, Rupert: “John Howard’s”, *Policy Review* (August/September 2006), p. 61.

⁶⁷ “*Australia and New Zealand have troops in the currently 9000-strong NATO deployment in Afghanistan*” *Australian Associated Press*, 28 de abril de 2006.

⁶⁸ “*The Prime Minister of Japan, Mr. Shinzo Abe, will visit NATO on Friday, 12 January 2007. He will meet with the Secretary General, Mr. Jaap de Hoop Scheffer, and with the North Atlantic Council*”. *NATO Press Release*, 12 de enero de 2007.

⁶⁹ “*Tokio feared that with the establishment of NATO’s Partnership for Peace (PfP) and better relations between Russia might shift its military personnel and arms to its Far East, thereby creating new tensions with Japan*”. Nishihara, Masashi: “Can Japan be a global Partner for NATO?”. Asmus, *NATO and Global...op. cit.*, p. 37.



Aunque es impensable que Japón se integre en la OTAN, que por otra parte no es el objetivo de los *Global Partners*, sí que se camina hacia una mayor cooperación entre dos socios que comparten valores y objetivos.

4. Corea del Sur: Es quizás el candidato a *Global Partner* del que menos se ha hablado, también porque es el que más tensiones tiene con Estados Unidos. Además, Seúl está más preocupado por su vecino del norte y su contexto regional que por asociaciones con la OTAN.

A modo de comentario final, hay que decir que los *Global Partners* no son más que la institucionalización de una realidad ya existente. Australia colabora en Afganistán incluso liderando un equipo de reconstrucción, Japón es un gran aliado de la OTAN con tropas en Irak e Israel es el socio más privilegiado del ya superado Diálogo Mediterráneo. ¿Si los miembros de la OTAN y los candidatos a *Global Partner* están de acuerdo, qué motivo se puede alegar para no establecer este tipo de cooperación? Habría que hacerse la siguiente pregunta ¿Por qué son tan polémicos países como Japón, Australia o Israel cuando OTAN quiere establecer socios globales y no lo fue Argentina cuando en 1998 Bill Clinton la calificó como aliado principal de la OTAN⁷⁰?

4.3. La Iniciativa de Cooperación de Estambul

La Iniciativa de Cooperación del Golfo, o de Estambul, no se puede considerar que haya sido uno de los temas más tratados en Riga. Esta iniciativa avanza aunque a un ritmo más lento que otras debido a la naturaleza de sus miembros. Además, algunos miembros europeos de la OTAN no la ven con buenos ojos ya que no es más que la plasmación de la concepción americana del espacio mediterráneo, un espacio que llega hasta el Índico.

La última actividad de esta iniciativa ha sido un seminario celebrado en la capital de Kuwait⁷¹ el pasado mes de diciembre, al que acudieron muchos de los socios del Golfo Pérsico. En él han participado los seis socios de la ICI más los representantes de los países miembros de la OTAN.

La Iniciativa de Cooperación de Estambul no es más que la superación del espacio mediterráneo tal y como se había concebido. En buena medida se piensa que a corto o a medio plazo la ICI acabará fagocitando al Diálogo Mediterráneo convirtiéndose en el verdadero foro de diálogo con el mundo musulmán. El modelo que se tiene pensado es el llevado cabo en la *Partnership for Peace*, la iniciativa de cooperación más exitosa de la Alianza. Así cada socio podría fijar sus prioridades y sus áreas de cooperación, asegurándose así el éxito.

⁷⁰ “The centerpiece of the U.S.-Argentine military relationship is Argentina's status as the United States' only ‘Major Non-NATO Ally’ (MNNA) in the Western Hemisphere”. WOLA (Latin American Working Group Education Forum): “Argentine Overview”, en <http://www.ciponline.org/facts/ar99.htm>

⁷¹ “On 12 December 2006, the NATO Public Diplomacy Division and the Government of Kuwait co-sponsored an International Conference on ‘NATO and Gulf Countries: Facing Common Challenges Through the Istanbul Cooperation Initiative’, which took place in Kuwait City”. NATO Update, 12 de diciembre de 2006, en <http://www.nato.int/docu/update/2006/12-december/e1212a.htm>



Conclusiones: el futuro de la Alianza

Riga ha supuesto el comienzo de un ambicioso cambio dentro de la OTAN. Precisamente, este es el secreto de esta organización, su capacidad de adaptación al nuevo entorno internacional que no hace más que cambiar. Cuando cayó el Muro muchos escribieron la esquelita de la OTAN por adelantado, cuando cayó la URSS esos mismos finiquitaron la organización y muy pocos rindieron tributo al verdadero responsable del colapso de la tiranía soviética. Sin embargo, todos y cada uno de los Estados que permanecieron más de cuarenta años bajo la órbita de Moscú vieron la posibilidad de incorporarse al bloque de la libertad y raudos y veloces comenzaron a pedir su integración en la Alianza. La primera oleada llegó en Madrid con Chequia, Polonia y Hungría. La segunda fue mayor y mucho más importante porque se incorporaban países que habían pertenecido a la URSS, los bálticos. A estos se les sumaron Rumanía, Bulgaria, Eslovenia y Eslovaquia en un marco incomparable, Praga símbolo de la lucha contra la ocupación soviética.

Sin embargo, parecía que la OTAN había dado el paso definitivo y que no había más países para integrar en la Alianza. Albania, FYROM y Croacia quedaron en un proceso interminable y sin esperanzas que parecía no tener final. Pues ese final ha llegado en Riga ya que la OTAN ha prometido invitarles formalmente en la próxima Cumbre de 2008. El lugar para la Cumbre es una incógnita, pero ¿por qué no celebrarla en un país de los Balcanes y elegir a un mandatario (2009) de los miembros más recientes? Estos dos elementos fortalecerían más la Alianza y la darían cohesión.

La Cumbre de Riga ha sido un hito fundamental para la Alianza. Se han puesto las bases para la renovación y transformación de la misma aunque formalmente son muy pocas las iniciativas aprobadas en la capital letona. Sin embargo, sí que se ha lanzado definitivamente el proceso de transformación que se inició el Praga reforzando elementos como la NRF, la *PfP*, o los MAP. Además se han incorporado elementos muy importantes como el *Comprehensive Political Guidance* que, completando el Concepto Estratégico de Washington (1999), va a guiar el comportamiento de la OTAN en los próximos 10 años.

También se ha tratado, aunque no se han definido, otros conceptos como los polémicos *Global Partners*. Estos nuevos socios eran ya una realidad puesto que Estados como Australia, Japón o incluso Israel participaban *de facto* en multitud de actividades de la Alianza. Lo que se trata es de institucionalizar ese patrón cooperativo de comportamiento y obtener así el máximo de esa cooperación. La cooperación es buena por naturaleza y parecía oportuno no negar ese derecho a Estados que comparten los valores de la OTAN. Algunos aluden a la lejanía geográfica. Este elemento es un problema para la integración, pero no para la cooperación como se puso de manifiesto en el programa *PfP* o para la creación del Consejo OTAN-Rusia en 2002. La cooperación nunca debe tener límites geográficos cuando el fin es lícito.

Otro de los elementos que deben ser destacados es el cierre de las heridas en los Balcanes. La OTAN, que ha tenido un papel muy activo en esta región, ha conseguido integrar en el mismo programa, *PfP*, a todos los contendientes de la cruel guerra que asoló esta zona en los 90. Queda por resolver el capítulo de Kosovo, pero ahí la Comunidad Internacional con la Unión Europea al frente debe dar un paso y asumir su responsabilidad como líder regional.

Sin lugar a dudas en Riga se esperaban señales y esas señales han llegado. Ucrania y sobre todo Georgia se han situado en la casilla de salida que lleva, inevitablemente, a la



integración en la OTAN. No va a ser ni un camino fácil, ni un regalo, ya que sólo entrarán cuando estén preparados, pero su firme voluntad y el aval de Bruselas harán más fácil el camino de vuelta a la Comunidad Euro-Atlántica.

La Cumbre será recordada por la frase pronunciada por el Presidente George W. Bush en la Universidad de Riga: “*NATO’s door remains open*”.

Bibliografía

Libros

Abad, Gracia y Priego, Alberto (2002): *La Política Exterior de Australia*, UNISCI Papers, nº 26-27, Madrid, UNISCI.

Asmus, Ronald D. (ed.) (2006): *NATO and Global Partners: Views from the Outside*. Bruselas, The German Marshall Fund of the United States

Asmus, Ronald D. (2006): *Re-reinventing NATO*. Washington, The George Marshall Foundation Fund for the United States (Riga Papers)

Cerny, Oldrich (2006): *NATO and the Greater Middle East*. Praga, Prague Security Studies Institute (PSSI)

GMFS (2006): *Transatlantic Trends. Informe de Resultados 2006*, Bruselas, German Marshall Fund for the United States

Kissinger, Henry A. y Summers, Lawrence H. (2006): *Renewing the Atlantic Partnership*. Washington D.C., Council on Foreign Relations

VV.AA (2006): *Tomorrow’s leaders and the future of Euroatlantic Security*. Roma, Italian Atlantic Committee-ATA,

Artículos

Asmus, Ronald D. y Jackson Bruce P.: “Does Israel belong to in the the EU and NATO?” *Policy Review*, Heritage Foundation.

Bartola, Mario: “Una evaluación de la transformación de la OTAN” *NATO Review* (Fall 2006).

“Bush calls for more progress on Afghanistan”, *Financial Times*, 29 de noviembre de 2006.

Daalder, Ivo y Goldgeier, James: “Global NATO”, *Foreign Affairs*, vol. 85, nº 5 (September-October 2006).

Darwall, Rupert: “John Howard’s” *Policy Review* (August/September 2006).

Rynning, Sten: “Una OTAN renovada”, *NATO Review* (Fall 2006).



Weltz, Richard “*La renovación de las asociaciones de Asia Central*” *NATO Review*, Fall 2006

Otros documentos

De Hoop, Jaap: “Keynote speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop at the Riga Conference” *NATO Speeches*, 28 de noviembre de 2006, Riga, en www.nato.int/docu/speech/2006/s061128a.html

NATO: “Comprehensive Political Guidance. Endorsed by NATO Head of State and Government on 29 November 2006”, *NATO Basic Texts*, p. 1, en www.nato.int/docu/basisctxt/b061129e.htm

— “*NATO and Gulf Countries: Facing Common Challenges Through the Istanbul Cooperation Initiative*”, which took place in Kuwait City” *NATO Update*, 12 de diciembre de 2006, en <http://www.nato.int/docu/update/2006/12-december/e1212a.htm>

— “NATO Response Force. Extended Reach. Expeditionary Capability”, *NATO Briefing*, September 2006.

— “An alliance with global partner” *NATO Update*, 4 de abril 2006, en www.nato.int/docu/update/200604-april/eo427c.html

— “NATO on track for 2010 theatre missile defence” *NATO Update*, 11 de noviembre de 2006, en www.nato.int/docu/update/2006/11-novembre/e1128b.htm

— “NATO and Ukraine sign agreement on strategic airlift” *NATO Update*, 7 de junio de 2006, en www.nato.int/docu/update/2004/06-june/e-0607a-htm

Riga Summit Declaration, Issued by the Head of States and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006.

WOLA (Latin American Working Group Education Forum): “Argentine Overview”, en <http://www.ciponline.org/facts/ar99.htm>





FROM POSTER CHILD TO ORPHAN: THE RISE AND DEMISE OF APEC

John Ravenhill¹

Australian National University

Abstract:

This article offers an overview of the rise and demise of APEC. It takes the “high” of the Bogor Declaration in 1994, when leaders committed themselves to an ambitious (and subsequently unfulfilled) program of trade liberalisation, and the “low” of the 1998 summit in Kuala Lumpur where leaders could not even agree on sectoral trade liberalisation (or on what to do about the Asian financial crisis) as key moments in APEC’s recent past. As well as pointing to tensions over APEC’s principles and purposes, it identifies two other important factors: the “two-level game” challenge, by which domestic pressures and expectations increasingly came to influence multilateral outcomes; and the growing problems of a lack of organisational and political leadership.

Keywords: APEC, Asia-Pacific.

Resumen:

Este artículo ofrece una visión sobre el auge y el declive de APEC. Toma como punto álgido la Declaración de Bogor en 1994, cuando los líderes se comprometieron a un ambicioso (y después incumplido) programa de liberalización comercial, y como punto más bajo la cumbre de 1998 en Kuala Lumpur, donde los líderes no pudieron ponerse de acuerdo ni siquiera en la liberalización de una parte del mercado (o en qué hacer ante la crisis financiera asiática) como momentos clave del pasado reciente de APEC. Además de señalar tensiones entre los principios y finalidades de APEC, el artículo identifica otros dos factores importantes: el desafío del “juego a dos niveles”, por el que presiones y las expectativas internas influyeron crecientemente en la obtención de resultados multilaterales; y los crecientes problemas de la falta de liderazgo organizacional y político.

Palabras clave: APEC, Asia-Pacífico.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ John Ravenhill is Professor of International Relations at the Australian National University. His main research interests are International Political Economy, Asia-Pacific Regionalism and Australian Foreign Policy. *Address:* Department of International Relations, Research School of Pacific & Asian Studies, The Australian National University, Canberra ACT 0200, Australia. *E-mail:* john.ravenhill@anu.edu.au.



Introduction

Seldom has an international institution experienced as dramatic a rise and as equally dramatic a decline as the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) did in the 1990s. APEC's zenith was reached with the signature by its economic leaders of the Bogor Declaration in 1994, in which they committed themselves to an unprecedented timetable for trade liberalisation in the Asia-Pacific region. Its nadir came only four years later at its Kuala Lumpur leaders' meeting when member economies failed to agree on a program of accelerated sectoral trade liberalisation, and the institution appeared to be completely lacking in ideas on how to respond to the financial crises that were afflicting several of its East Asian members at the time.² APEC may not be balancing "on the brink of terminal irrelevance".³ Undoubtedly, however, the institution is not attracting the attention and enthusiasm it generated during its first decade. What went wrong? And what are the implications for APEC's future?

1. APEC'S evolution

To understand APEC's problems, one has to appreciate the intricacies of the process through which APEC evolved. APEC's foundation in 1989 was the culmination of more than two decades of patient efforts by academics, businesspeople and government officials who sought to facilitate economic collaboration in the Asia-Pacific region through the creation of an intergovernmental institution.⁴

In doing so, they faced several significant obstacles. The first was the security situation, which at the time was dominated by Cold War rivalries (and actual inter-state conflicts in Southeast Asia). It was only with the waning of the Cold War, the cessation of hostilities in Vietnam and subsequently between Vietnam and its neighbours, and China's opening to the global economy that the construction of an institution that embraced most of East Asia as well as Oceania and North America became possible (and even then, China's participation was delayed by the Tiananmen Square incident of June 1989).

The second was the extreme reluctance of Southeast Asian states to commit to any intergovernmental institution that they perceived as either a potential rival to the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) or as an instrument for undermining their sovereignty, or both. As all the participants in the negotiations leading to APEC's creation acknowledged, meeting the concerns of ASEAN would be the key to the successful establishment of a regional institution. After a protracted process, ASEAN members were finally persuaded of the merits of a new institution—but the price extracted was that APEC should operate according to ASEAN norms of consensus and voluntary compliance, and that an ASEAN state would host its annual meetings every other year.

For APEC's proponents, one of its principal roles would be to socialise elites from non-Western economies. Participation in previous non-governmental regional institutions, most notably PAFTAD (Pacific Trade and Development Forum) and PECC (Pacific Economic Cooperation Council), was perceived as having had a profound influence on the way political elites in Southeast Asia (and later China, which joined PECC in 1986) conceived of the world

² Because both Hong Kong and Taiwan participate in APEC, the grouping uses the terminology "member economies" rather than "member states". Similarly, APEC "summits" are termed "leaders' meetings" involving economic leaders rather than heads of state/government.

³ Gyngell, Allan and Cook, Malcolm: "How to save APEC", *Lowy Institute for International Policy*, (October 2005), p. 4, at <http://www.lowyinstitute.org>.

⁴ For material on the evolution of APEC, I draw on Ravenhill, John (2002): *APEC and the construction of Pacific rim regionalism*. Cambridge, Cambridge University Press.



economy, prompting them to move from metaphors of unequal exchange and exploitation to those associated with interdependence.⁵ A practical consequence was the program of unilateral trade liberalisation undertaken by many Southeast Asian countries in the 1980s.

Why, though, the need for an intergovernmental institution? What could it achieve that was beyond the reach of the existing informal arrangements within PECC? Here recognition existed that the growth in interdependence among Asia-Pacific countries was generating new frictions, manifested in particular at the time in increasing US pressure on Japan, Korea and Taiwan because of bilateral trade imbalances, and that a more institutionalised forum might help resolve such problems. Moreover, as tariffs declined in significance, the growth in intraregional trade had exposed other sources of transaction costs for international traders, imposed, for instance, by non-uniform customs procedures, product standards, and the like. Ultimately, too, security concerns entered the picture. An immediate issue was the fear that, as the Cold War wound down, the United States might disengage from the Western Pacific rim. And, the broader expectation of those involved over the years in the trans-Pacific dialogue was that the growth of economic interdependence would enhance the prospects for peace in the region, an analysis that was the product of classical liberal and functionalist logics.

The Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) was the original model for APEC. The OECD's work focuses on promoting the adoption of common (or at least compatible) policies among its members to deal with the challenges of a rapidly changing international economy. Another of its significant functions is to collect and disseminate information about its member economies, enhancing the transparency of their operations. The OECD's own statement of its operating procedures provides an excellent summary of the principles that APEC's founders had in mind for the fledgling institution: "Dialogue, consensus, peer review and pressure are at the very heart of OECD".⁶

But if the OECD was to be the model, APEC would function without the Paris-based institution's large bureaucracy.⁷ Instead, the expectation was that APEC, like PECC, would be serviced primarily by the bureaucracies of individual members, supplemented by research and other inputs from the academic world. Besides these policy coordination and information collection and dissemination tasks, the other principal role envisaged for APEC was that it would serve as a cheerleader for global trade talks (the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) negotiations had begun three years earlier and was struggling by the time APEC's initial meeting occurred).

APEC began life as a relatively low-key institution, a ministerial level meeting in Canberra in 1989. Participants did little more than agree to meet again: the minutes of the Canberra meeting record that

"Ministers agreed that it was premature at this stage to decide upon any particular structure either for a Ministerial-level forum or its necessary support mechanism, but that while ideas were evolving it was appropriate for further consultative meetings to take place".⁸ The first meeting, however, did adopt a "Work Program", which made reference to the collection of economic data, support for the Uruguay Round negotiations, the investigation of investment and technology transfer opportunities, human resource development, and the

⁵ Harris, Stuart: "Policy networks and economic cooperation: Policy coordination in the Asia-Pacific region", *Pacific Review*, Vol. 7, No. 4, (1994), pp. 381-96.

⁶ *About OECD*, at <http://www.oecd.org>.

⁷ The OECD has approximately 1,500 employees.

⁸ *Joint Statement, First APEC Ministerial Meeting, Canberra, Australia, 6-7 November 1989*, at <http://www.apec.org>.



establishment of expert groups to promote the development of infrastructure, regional transportation links, fisheries and energy.⁹ The 1990 ministerial meeting, held in Singapore, brought the first reference to trade liberalisation: ministers agreed “that it was desirable to reduce barriers to trade in goods and services among participants, so long as any such liberalisation was consistent with GATT principles and was not to the detriment of other parties”,¹⁰ and instructed senior officials to report on the issue at the next meeting in Seoul.

The 1991 meeting was a significant milestone for several reasons. The “three Chinas”—the People’s Republic of China, Hong Kong and Taiwan (“Chinese Taipei” in APEC-speak)—simultaneously joined the institution; the joint statement of the ministers made reference for the first time to the principle of “open regionalism” (quoting from the welcoming speech made by Korean President Roh Tae Woo);¹¹ and they adopted the Seoul APEC Declaration, which laid out the proposed scope of APEC’s activities and its mode of operation. The Declaration asserted that:

Cooperation will be based on:

- (a) the principle of mutual benefit, taking into account the differences in the stages of economic development and in the sociopolitical systems, and giving due consideration to the needs of developing economies; and
- (b) a commitment to open dialogue and consensus-building, with equal respect for the views of all participants.¹²

The Seoul Declaration thus reaffirmed the original commitment of APEC to voluntarism and to joint action on the basis of consensus. With the reference at the 1990 ministerial meeting to trade liberalisation, however, divergence was becoming evident among the member economies on what APEC’s principal goals should be. This division became more prominent with the decision of the 1992 ministerial meeting to appoint an Eminent Persons Group (EPG) “to enunciate a vision for trade in the Asia Pacific region to the year 2000”¹³ with the intention of advancing trade liberalisation. The choice of Fred Bergsten, a former Assistant Secretary of the US Treasury, and Director of the Institute of International Economics, as Chair of the Group, ensured, given Bergsten’s energetic and sometimes abrasive personality, that the EPG’s report would be a robust document.

The submission of the first EPG report coincided with APEC’s next significant milestone: the acceptance by US President Bill Clinton of Australian Prime Minister Paul Keating’s proposal that APEC should stage an annual meeting of the leaders of its member economies, the first being held in Seattle in 1993. For many commentators, the annual staging of this meeting has been APEC’s single most important achievement. It remains the only venue that brings together heads of government from both sides of the Pacific. It has sometimes provided a forum for leaders to meet when bilateral relations between countries have been tense, most notably those between the US and China.

Elevating APEC from a ministerial to heads of government-level meeting considerably intensified the urgency for APEC to develop a credible work program. The report of the EPG provided the blueprint. It recommended that APEC should take initiatives in four areas:

⁹ “Specific elements of a work program”, *First APEC Ministerial Meeting...*, *op. cit.*, at <http://www.apec.org>.

¹⁰ *Joint Statement, Second APEC Ministerial Meeting, Singapore, 29–31 July 1990*, at <http://www.apec.org>.

¹¹ Although a precise definition of “open regionalism” remains controversial within APEC circles (for instance, whether it implies that membership should be open to all), most participants would accept that the original idea was that liberalisation undertaken within APEC should be done on a non-discriminatory basis.

¹² *Seoul APEC Declaration, Seoul, Korea, 12–14 November 1991*, at <http://www.aseansec.org>.

¹³ *Joint Statement, Fourth APEC Ministerial Meeting, Bangkok, Thailand, 10–11 September 1992*, at <http://www.apec.org>.



regional and global trade liberalisation; trade facilitation programs; technical cooperation; and the institutionalisation of cooperation in the grouping.

Institutionalisation primarily came through the establishment of an APEC Secretariat, which had been agreed at the Bangkok ministerial meeting in 1992. The other three areas, later referred to as its “three pillars”, became the defining elements of APEC’s work program: trade liberalisation, trade facilitation, and economic and technical cooperation.¹⁴

It soon became apparent that significant differences existed among member economies over the priority to be given to the three pillars (officially recognised as “complementary and equally significant”).¹⁵

This division largely corresponded to a “Western” versus Asian divide, with Australia, Canada, New Zealand and the US giving priority to trade liberalisation, while East Asian members (with the exception of Hong Kong and Singapore) prioritised the OECD-like agenda of trade facilitation, and economic and technical cooperation.¹⁶

It was perhaps surprising, given ASEAN resistance, that the host of the next APEC leaders’ meeting, Indonesia’s President Suharto, was persuaded— primarily by the US and Australia—to lobby energetically for what became known as the Bogor Declaration, APEC’s commitment that its industrialised economies would implement “free trade” by 2010 and its developing economies achieve that milestone by 2020.

For East Asian economies, it had never been the intention that APEC should be a forum for negotiating trade liberalisation. A support group for unilateral action, a cheerleader for global negotiations, yes. But not an institution through which they could be pressured to go beyond the liberalisation commitments they had made at the global level. Asian resistance to the turn in APEC’s agenda was manifest at the very next annual meeting, held in Osaka. The Japanese government, host of the meeting, failed to agree to measures that would have sustained the momentum on trade liberalisation. Although member economies duly signed up for an “Osaka Action Agenda”, intended to provide a roadmap for implementation of the Bogor goals, its lack of substance led to its dismissal by critics as “No Agenda, No Action”.

Japanese government priorities were revealed by its proposal at the Osaka meeting for a “Partners for Progress” program, intended to promote economic and technical cooperation. The program met with little enthusiasm from APEC’s “Western” members for several reasons.

Among the most important of these were their reluctance to commit to any increase in their development assistance budgets, and their desire that economic liberalisation be seen as bringing benefits in its own right rather than something that should be compensated through the provision of development assistance. Given that multilateral agencies—the World Bank, the International Monetary Fund (IMF) and the World Trade Organization (WTO)—increasingly recognised that building domestic capacity would have to be an essential component of liberalisation if it was to succeed, such attitudes were surely short-sighted. The lack of support for “Partners for Progress” illustrated the increasing disagreements among members over what APEC’s priorities should be.¹⁷

¹⁴ The first two of the pillars were subsequently renamed, respectively, “trade and investment liberalisation”, and “business facilitation”.

¹⁵ *Joint Statement, Seventh Ministerial Meeting, Osaka, Japan, 16–17 November 1995*, at <http://www.apec.org>.

¹⁶ APEC’s membership was expanded beyond East Asia, North America and Oceania with the admission of Mexico in 1993 and Chile (another strong supporter of trade liberalisation) in the following year.

¹⁷ Over the years, the Japanese government alone among APEC members has contributed to its Trade and Investment Liberalisation and Facilitation Special Account, a fund intended to support economic and technical cooperation.



The divisions within the grouping over trade liberalisation came to a head over a proposal for “Early Voluntary Sectoral Liberalisation” (EVSL). Through this initiative, APEC’s “Western” members sought to accelerate the pace of trade liberalisation within the grouping beyond the vague provisional commitments and lengthy timetable agreed in the Bogor Declaration. The model was the WTO’s Information Technology Agreement (ITA), whose negotiation in 1996 freed global trade in IT products. The ITA had been proposed by the WTO’s Quad grouping (Canada, the European Union, Japan and the US), and had been supported by most APEC members. At their meeting in Vancouver in 1997, APEC leaders endorsed the EVSL proposal, with accelerated liberalisation to be negotiated in 15 sectors spanning agriculture, forestry and industry.

It soon became apparent that many of APEC’s Asian members had problems with the EVSL program. In part, these derived from domestic political constraints arising from the proposed liberalisation of heavily protected sectors. But another issue was at stake: whether APEC should develop as a forum for negotiating trade liberalisation rather than as a vehicle for coordinating unilateral liberalisation (as had originally been intended). The Japanese government assumed the role of champion of opposition within APEC to EVSL, with other East Asian governments, notably China and Korea, happy to free ride on its hardline stance. The outcome of frequently acrimonious talks was a decision by APEC leaders at their next meeting in Kuala Lumpur in 1998 to refer the proposal to the WTO, essentially abandoning the EVSL process in APEC.

The negotiations had been badly handled by the major players.¹⁸

But even with less inept diplomacy it is unlikely that they would have been brought to a successful conclusion. The issues at stake went to the heart of what APEC was all about, the principles through which it should operate. With the Clinton administration under pressure from Congress to fix the “Japan problem”, and business groups in other Western members of APEC pushing for tangible benefits from the institution, it seemed inevitable that Western governments would attempt to push for more rapid liberalisation through APEC. Equally, having just made what they regarded as significant concessions in electorally-sensitive trade sectors in the WTO’s Uruguay Round, East Asian governments were in no mood to have APEC turned into a vehicle for pushing them into more rapid liberalisation. The failure of the EVSL program had two significant impacts on APEC. First, beyond the souring of relations among its principal players, the breakdown of EVSL largely deprived APEC of leadership.

The Japanese and Australian governments, effectively the “parents” of APEC, had been its most enthusiastic supporters for most of its first decade. The EVSL debacle alienated the Japanese government, which greatly resented what it perceived as a move to use its “baby” against Japanese interests. Although Tokyo continued to pursue particular agendas through APEC, especially investment security, the EVSL program marked a watershed in its enthusiasm for the institution. No other government has stepped forward to fill the leadership vacuum.

Australian enthusiasm for APEC waned considerably after the election of John Howard’s government in March 1996. APEC had been closely associated in the eyes of the public with the Labor governments of Bob Hawke and Keating. Part of the Howard government’s efforts to distinguish its foreign policies from those of its predecessors was to downplay APEC.

¹⁸ For insightful commentary see Krauss, Ellis S.: “The United States and Japan in APEC’s EVSL negotiations: Regional multilateralism and trade”, in Krauss, Ellis S. and Pempel, T. J. (eds) (2004): *Beyond bilateralism: US–Japan relations in the new Asia–Pacific*, Stanford, Stanford University Press, pp. 272–95; Wesley, Michael: “APEC’s mid-life crisis? The rise and fall of early voluntary sectoral liberalization”, *Pacific Affairs*, Vol. 74, No. 2, (2001), pp. 185–204.



Moreover, the government's narrow definition of the national interest, its repudiation of Labor's "good international citizen" role, and its consequent quest for reciprocity in trade relations all made it an APEC sceptic rather than enthusiast. And Washington has only become interested in APEC when it has seen it as a vehicle for pursuing its own interests—most notably in EVSL, and more recently for promoting the war on terror during George W. Bush's administration. Clinton missed two of the leaders' meetings when he was President.

Second, the EVSL debacle effectively removed trade liberalisation from the APEC agenda. APEC would still make appropriate noises supportive of the WTO and of a successful conclusion to its Doha Round of trade negotiations. But APEC itself would not be the venue for trade negotiations, save as a meeting place for countries engaged in negotiating bilateral agreements, which proliferated in the region following the EVSL breakdown and the subsequent failure of WTO talks.¹⁹ In almost every respect, the new bilateral agreements were the antithesis of APEC's original approach to trade liberalisation: they were discriminatory not only against non-APEC members but also other APEC members who were not party to the agreement; they contained no provisions to permit other countries to join; they frequently failed to comply with the Bogor deadlines for trade liberalisation; and their rules of origin had the potential to raise obstacles rather than facilitate trade within the region.²⁰

2. APEC in search of an agenda

The removal of trade liberalisation from its agenda was a particularly telling blow for APEC because this had been the institution's highest profile activity during its first decade. The vestiges of activity in this field—the Bogor goals—lost all credibility when members began to sign bilateral trade agreements and/or announced sectoral plans (in the Australian case, for instance, for the auto industry) that indicated that at least for sensitive sectors governments had no intention of meeting the Bogor deadlines for "free" trade. Absent trade liberalisation, APEC's agenda was reduced to its other two pillars: trade facilitation (subsequently renamed business facilitation), and economic and technical cooperation (ECOTECH).

APEC's activities in pursuit of ECOTECH have been handicapped by two factors: a lack of focus, and a lack of finance. These are related. Because APEC has (with the exception of the money provided by the Japanese government to the Trade and Investment Liberalisation and Facilitation Special Account) no significant funding for ECOTECH activities, projects are typically undertaken when a member economy has sufficient enthusiasm to put up money for them. Such funding is usually very limited, with the consequence that the projects are often seminars or workshops on the pet theme of a department from a member economy's government. They frequently lack any substantial output.

The weakness of the APEC Secretariat—an issue that has been bemoaned by outside reports that have sought to revitalise APEC²¹—coupled with the lack of a substantial central pool of funding prevents APEC from setting priorities within its ECOTECH agenda, and from ensuring that events run under APEC's auspices contribute to meeting these priorities. Moreover, APEC has developed little capacity for evaluating the outputs from ECOTECH projects.

¹⁹ Aggarwal, Vinod K. and Urata, Shujiro (eds.) (2005): *Bilateral trade arrangements in the Asia-Pacific: Origins, evolution, and implications*, London, Routledge; Dent, Christopher M. (2006): *New free trade agreements in the Asia-Pacific*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

²⁰ Rules of origin specify conditions that products must meet if they are to be regarded as having been produced within a party to an agreement, and thus qualify for preferential treatment.

²¹ See, for instance, APEC International Assessment Network (2000): *Learning from experience: The first APIAN policy report*, Singapore, Singapore APEC Study Center for APIAN.



Business facilitation is the area of activity where APEC arguably has the most to offer. In a world in which border barriers to trade have become considerably less important (across APEC as a whole, the average tariff on non-agricultural products in 2004 was less than 7 per cent), most trade policy professionals believe that the most significant impediments to international trade lie within economies—the regulations that governments impose on business activity. These range from competition policy (or the lack thereof) to various standards (such as health or safety regulations) with which products must comply, to opaque customs procedures.

APEC has attempted to tackle the issue of lack of compatibility and lack of transparency in product standards through the negotiation of mutual recognition agreements (including recognition of laboratory testing done in other member economies). Some progress has been made in voluntary compliance but APEC's Business Advisory Council has repeatedly complained of unduly slow progress in achieving mutual recognition of product testing. Much more can be done on this and other business facilitation issues.

A recent development in this domain is the attention that APEC has given to the securitisation of trade in the aftermath of the September 2001 attack on the World Trade Center. Countering the potential terrorist threat to economic activities within the Asia-Pacific region has added a significant new dimension to APEC activities, centred around the grouping's Secure Trade in the APEC Region (STAR) initiative. The most significant organisational development within APEC in response to its changing agenda has been the creation of a Counter-Terrorism Task Force. This was established in response to the recognition that measures to combat terrorism cut across various areas of APEC activities, and that the grouping lacked a body to coordinate this work.

The remit of some working groups has also been expanded. Whether it is an example of institutional learning or simply that member states have regarded the counter-terrorist agenda as more urgent and therefore given it greater priority than they accorded previous areas of trade facilitation, the initial impression (and it is really too early to make any definitive judgements on this issue) is that member economies are pursuing APEC's new agenda in a more coherent manner than they did previous collaborative activities.²²

Very substantial economic gains could be achieved by APEC's emulating Europe's move towards a single internal market. The great advantage of this subject area in terms of a work agenda for APEC is that it is relatively non-controversial, not least because of its low profile and technical nature. It is true to APEC's original design as an Asia-Pacific equivalent to the OECD. On the other hand, the very characteristics that might facilitate collaboration in this area are those that make it of little interest to politicians. The risk, as has been frequently pointed out, of APEC's concentrating its activities on this low-profile, technical area is that it will create a disjunction between the low-key substance of APEC's everyday operations and the high-profile leaders' meetings.

But is this really a problem? APEC leaders come to its meetings for the benefits that they gain from talking directly with their counterparts.

The leaders' meetings are unscripted: they do not necessarily concentrate on (or even touch on) the activities that constitute APEC's routine working agenda. As Keating had argued in putting forward the suggestion for holding meetings of APEC leaders, once you sit

²² For further discussion see Ravenhill, John: "Mission creep or mission impossible? APEC and security", in Acharya, Amitav and Goh, Evelyn (eds.) (2006): *Reassessing security cooperation in the Asia-Pacific: Competition, congruence and transformation*, Cambridge, MA, MIT Press, pp. 135–54.



leaders down together, especially in the informal context that was deliberately constructed within APEC, there would be no constraints on what they choose to discuss.²³

Since the decision to stage leaders' meetings in 1993, APEC has been burdened with unrealistic expectations. Each leaders' meeting is expected to come up with what in APEC-speak are termed "deliverables"—although it would be more accurate to refer to them as "announceables"—some new program, goal or deadline that is perceived to be necessary to justify the grouping's continued existence.

In recent years, in preparation for the annual meetings, host governments have scrambled to find some new idea that would provide publicity both for them and for APEC—similar to their quest for yet another (often ridiculous) local outfit for APEC leaders to parade in.

The usual suspects have been called upon to proffer advice—various eminent persons, the consortium of APEC studies centres, and so on.

For better or worse, and I would argue the former, they have failed to come up with a new catchy slogan that embodies a new APEC target.

For better, I suggest, because APEC has not just been burdened with unrealistic expectations but with goals to which governments have failed to make credible commitments, which in turn has undermined confidence in the institution. Even APEC's keynote document, the Bogor Declaration, arguably has rebounded to the grouping's disadvantage as it became increasingly apparent that its goals will not be realised. A new announceable, such as the proposal for APEC to commit itself to the establishment of an Asia-Pacific Free Trade Area, is likely simply further to undermine APEC's credibility, especially with the business community.²⁴

It is perhaps understandable why host governments want to have their name associated with an "announceable"—a "Sydney declaration" next year, for instance. But this is an unusual way for any international institution to behave—at least, that is, for one that has institutionalised annual meetings rather than simply being a one-shot summit. Here APEC stands in contrast with the G7/8, with which its leaders' meetings might reasonably be compared. Although responsibility for hosting the G7/8 meetings rotates among members, and participants issue declarations on a wide range of topics (those from the July 2006 St Petersburg summit, for instance, ranged from trade to infectious diseases to counter-terrorism issues), host governments do not scramble to find some new target to which the Group is expected to commit itself.

Expectations for what will come from the summits are relatively modest. Consequently, when the Group does come up with an initiative, such as the New Partnership for African Development, most observers are pleasantly surprised.

In contrast, the psychology of APEC meetings is topsy-turvy. APEC has been burdened with unrealistic expectations. Each new announceable tends to exacerbate APEC's credibility problems. The Australian government will do APEC no favours if, as the next host of the

²³ Cf. Gary Smith's comment: "leaders will discuss what they want". Smith, Gary J. "Multilateralism and regional security in Asia: The ASEAN Regional Forum (ARF) and APEC's geopolitical value", *Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, Working Paper*, 97-2 (February 1997). See also McDougall, Derek: "Asia-Pacific security regionalism: The impact of post-1997 developments", *Contemporary Security Policy*, Vol. 23, No. 2 (2002), pp. 113–34.

²⁴ Whereas previous host governments, notably Chile, Mexico and Korea, had invested heavily in trying to identify a new announceable for APEC, the 2006 host, Vietnam, has been more modest in its efforts. Instead, this year, the running has been taken up by the APEC Business Advisory Council, where Bergsten has led a push for APEC to announce its commitment to a free trade agreement.



annual meetings, it searches for a new announceable, a new slogan that embodies an objective that APEC has little prospect of achieving.

Far better to return APEC to its roots and allow it to pursue a modest OECD-like agenda of trade facilitation.²⁵ Leaders, meanwhile, like those who participate in the G7/8 summits, will continue to feel free at the annual meeting to pronounce on whatever their pre-occupations are at the time.

²⁵ Of course, much might be done to enhance APEC's capacity to pursue this agenda. But what is needed for this is well-known, having been spelled out in various reform suggestions over the years, for instance, in the APIAN reports. It is a matter of members being willing to commit relatively modest resources to enhance APEC's capacity.



LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES CON IRÁN Y COREA DEL NORTE (I): EL PROCESO NEGOCIADOR

Antonio Marquina¹

Director de UNISCI

Resumen:

El artículo detalla el proceso de negociación llevado a cabo para solucionar el conflicto creado por las pretensiones nucleares de Irán y la República Popular de Corea, así como el contexto político y de seguridad regional. El artículo está dividido en dos partes. La primera parte que se publica en este número detalla, en lo posible, el proceso negociador, las propuestas presentadas y las posiciones contrapuestas. Para su recto entendimiento se explican los dilemas y las líneas rojas establecidas por la Administración estadounidense, que van más allá de lo que establece el Tratado de No Proliferación; así como las razones de esta postura: el programa nuclear clandestino de Irán, la “admisión” de la existencia de un programa de enriquecimiento nuclear clandestino en el caso de la República Popular de Corea. Se analizan así los presupuestos, las carencias negociadoras, la falta de garantías de seguridad y la profunda desconfianza existente en estos dos Estados con respecto a las políticas e intenciones de los Estados Unidos. Una segunda parte explicará con más detalle las implicaciones políticas y de seguridad regional.

Palabras clave: Irán, Corea del Norte, Estados Unidos, Tratado de No Proliferación Nuclear, armas nucleares.

Title in English: “*The International Conflicts with Iran and North Korea (I): The Negotiation Process*”.

Abstract:

The article details the negotiation process to solve the conflict created by the nuclear pretensions of Iran and the Democratic People's Republic of Korea, as well as the regional political and security context. The article is divided into two parts. The first one, published in this issue, details as far as possible the negotiation process, the presented proposals and the different positions. For a clearer understanding, the dilemmas and red lines set by the U.S. Administration—which go further than what is established in the Non-Proliferation Treaty—are explained; and also the reasons for this position: Iran's clandestine nuclear program, and the DPRK's “admission” of the existence of a clandestine nuclear enrichment program. The assumptions, problems, lack of security guarantees and deep mistrust in these two states with regard to the U.S. policies and intentions are analyzed. A second part will explain in more detail the regional political and security implications.

Keywords: Iran, North Korea, United States, Nuclear Non-Proliferation Treaty, Nuclear Weapons.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

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

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



Introducción

La sociedad internacional se encuentra inmersa en una situación compleja de cambio y transformación. Uno de los factores que afectan de forma esencial a esta situación cambiante y que rompe con el *status quo* o el orden definido y mantenido por las grandes potencias y en la actualidad por los Estados Unidos, es, sin duda, la difusión de las tecnologías y el desarrollo de armas de destrucción masiva. Dentro de las armas de destrucción masiva hay que resaltar de forma especial aquellas que tienen unos efectos destructivos de mayor impacto e inmediatez, pudiendo producir la aniquilación de millares de personas y estructuras: las armas nucleares y termonucleares.

La sociedad internacional se dotó en su día de un instrumento jurídico para controlar el proceso de proliferación nuclear, el Tratado de No Proliferación nuclear o TNP y que entró en vigor el 5 de marzo de 1970, que permite que un grupo de Estados, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, puedan poseer este tipo de sistemas de armas y los demás Estados no. Esta profunda asimetría viene compensada por dos significativas concesiones:

1.- El compromiso de transferencia de tecnología, materiales e información científica y tecnológica para fines pacíficos de la energía nuclear entre las partes del tratado y el derecho de las partes a desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear para fines pacíficos sin discriminación, derecho que fue definido como un derecho inalienable (artículo 4).

2.- El cese de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y el desarme nuclear. (artículo 6).

Desde esta perspectiva podemos entender las expectativas que se abrieron primero a finales de los años ochenta con las propuestas de Mijail Gorbachov sobre desarme nuclear a partir de la cumbre de Reykiavik de 1986, celebrada entre Ronald Reagan y Mijail Gorbachov, de cara a la consecución de un mundo sin armas nucleares. Posteriormente, con el final de la guerra fría, uno de los hitos fundamentales en este proceso, tras la firma del acuerdo START I y, posteriormente, el START II lo constituyó, sin duda, la extensión indefinida del TNP en el año 1995. Lamentablemente las inercias y el exceso de cautelas de las dos grandes potencias nucleares, junto con el debilitamiento militar de Rusia, condujeron a unos resultados bastante limitados en el desarme nuclear y a un débil cumplimiento de lo acordado en la conferencia de revisión del TNP de 1995. De este modo, los dos mandatos del presidente Bill Clinton durante los años noventa obtuvieron unos resultados limitados en cuestiones de desarme nuclear.

Con la llegada a la Casa Blanca del presidente George W. Bush la política cambió de forma radical. Los documentos más importantes aprobados en los primeros años de su mandato sobre estrategia nacional y armas nucleares: “Nuclear Posture Review”, “The National Security Strategy of the United States” “The Quadrennial Defense Review” y “National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction” significaron un cambio sustancial en las posiciones hasta entonces mantenidas.

En particular el documento “National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction” hecho público en diciembre de 2002, presentaba tres pilares en la estrategia nacional:

1.- Contra proliferación para combatir la utilización de armas de destrucción masiva.

2.- No-Proliferación utilizando medios diplomáticos, el apoyo y fortalecimiento de los regímenes multilaterales que sustentan la no-proliferación, así como la cooperación para la



reducción de la amenaza y mejora de la seguridad sobre los materiales relacionados con las armas de destrucción masiva, así como los conocimientos, los controles sobre materiales nucleares, control de exportaciones y sanciones si fuese necesario.

3.- Gestión de las consecuencias tras la utilización de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas contra Estados Unidos o sus aliados.

Meses después tuvo lugar la campaña militar contra Iraq justificada en función de la posesión de armas de destrucción masiva por el régimen de Sadam Hussein, posesión mantenida en contra de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y también por los supuestos apoyos a Al-Qaeda. Ambas justificaciones se demostraron falsas, quedando desacreditados no sólo los servicios de información, sino el diseño general de transformación de Oriente Medio realizado en Washington, dada la desastrosa gestión de la reconstrucción. Esta gestión ha contribuido muy significativamente al descrédito general de la política de Estados Unidos en la zona y a su relativa falta de capacidad de maniobra, en un momento en que las ambiciones nucleares de Irán se habían puesto ya de forma patente sobre la mesa, al hacerse público en 2002 el programa nuclear clandestino de Irán y tomar cartas en el asunto la propia Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA).

En este contexto hay que reseñar las propuestas presentadas por el presidente George W. Bush el 11 de febrero de 2004 en un discurso en la National Defense University, donde propuso siete medidas para combatir el desarrollo y expansión de las armas de destrucción masiva. Estas medidas, someramente, eran las siguientes:

1.- La expansión de la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación.

2.- El fortalecimiento y la modernización de las leyes y controles de no-proliferación y la aprobación rápida en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de una resolución que obligara a todos los Estados a criminalizar la proliferación, establecer estrictos controles de exportación y proteger los materiales sensibles dentro de sus fronteras.

3.- Redoblar los esfuerzos para mantener las armas desarrolladas durante la Guerra Fría, así como otros materiales lejos de la posesión de actores hostiles.

4.- Prevenir que los gobiernos desarrollaran armas nucleares utilizando falsas apariencias. Para ello había de restringirse la venta y transporte de tecnologías nucleares y equipos para así cerrar los huecos existentes en los regímenes de no-proliferación que permitían a algunos Estados tratar de conseguir armas de destrucción masiva. En este sentido, el presidente George W. Bush propuso que los Estados exportadores nucleares debían asegurar que todos los Estados tuviesen un acceso seguro y a precios razonables al combustible para los reactores de uso civil, siempre que esos Estados renunciasen al enriquecimiento y al reproceso de los materiales nucleares. Para ello, el Grupo de Suministradores Nucleares debía negarse a vender equipos y tecnologías para enriquecimiento y reproceso a cualquier Estado que no tuviera en funcionamiento a escala completa equipos y plantas de reprocesamiento. Además apoyaba la firma por todos los Estados del protocolo adicional de verificación de la Agencia Internacional de Energía Atómica.

5.- Sólo los Estados que hubiesen firmado el Protocolo Adicional podrían importar equipo para sus programas nucleares civiles.

6.- La creación de un Comité especial en la Junta de Gobernadores de la Agencia Internacional de Energía Atómica con la finalidad de velar y supervisar las salvaguardias y la verificación.



7.- Los Estados que estuvieran bajo investigación por haber violado los regímenes de no-proliferación no debían acceder a puestos en la Junta de Gobernadores de la Agencia Internacional de Energía Atómica.² Aquí, el presidente estadounidense citó a Irán

Como aspectos significativos a reseñar en este discurso programático hay que señalar la fijación del presidente en dos Estados: la República Popular de Corea y de forma especial Irán, así como una larga exposición sobre la actuación en el mercado negro de la red estructurada por el científico pakistaní Abdul Qadeer Khan, asunto este muy importante al poder implicar la violación del artículo 2 del Tratado de No-Proliferación por los Estados que habían sido beneficiarios de esta red clandestina, y la ejemplificación de una adopción de decisiones correcta, explicando el abandono de las pretensiones de Libia.

Pero la cuestión de fondo de mayor impacto va ser precisamente las medidas propuestas para cerrar los huecos en los regímenes de no-proliferación sobre restricciones de venta y transporte de equipos y tecnologías nucleares, así como las restricciones en la cuestión del enriquecimiento y el reproceso de materiales nucleares. Implicaban una interpretación unilateral del artículo 4 del Tratado de No-Proliferación. Dejaba el campo libre a nuevas acusaciones de unilateralismo de la política estadounidense. Pero objetivamente pocas salidas tenía el presidente si quería evitar la renegociación del Tratado de No-Proliferación, asunto realmente imposible y objetivo inalcanzable en un contexto de claros avances tecnológicos que abrían numerosos agujeros en el artículo 4 y de claros incumplimientos por las potencias nucleares del artículo 6.

Las conversaciones de desarme se habían ralentizado hasta llegar a una auténtica parálisis. En el campo biológico la parálisis era total y en el campo nuclear estratégico la retirada estadounidense del Tratado ABM en 2001 significó la retirada de Rusia del Tratado START II y de la subsiguiente negociación del Tratado START III. Como paliativo, ambas potencias negociaron y firmaron el acuerdo SORT que no es un auténtico tratado de desarme. Los efectos de estas políticas se manifestaron de forma meridiana en la conferencia de revisión del Tratado de No-Proliferación en 2005³. El resultado fue un fracaso sin paliativos en un clima estridente de acusaciones recíprocas.

Este discurso del presidente George W. Bush, no obstante, pondrá las bases para una nueva aproximación. De hecho, el Consejo de Seguridad adoptó el 28 de abril de 2004 la Resolución 1514 (2004) tal como había propugnado el presidente estadounidense. En las negociaciones con la República Popular de Corea en el contexto de las conversaciones a seis y en las negociaciones con Irán, varios de los puntos aquí reseñados serán cruciales para entender las dificultades y la rigidez de la aproximación estadounidense.

1. Las negociaciones con Irán

Una vez que la Agencia Internacional de Energía Atómica tomó cartas en el asunto de la construcción clandestina de instalaciones nucleares por Irán, tras la denuncia por el Consejo Nacional de Resistencia de Irán y el reconocimiento por el propio gobierno de Irán de que estaba construyendo de forma secreta nuevas instalaciones para la puesta en marcha del ciclo

² “President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD”. Remarks by the President on Weapons of Mass Destruction Proliferation. Fort Lesley J. McNair-National Defense University, Washington DC, The White House, 11 February 2004.

³ Véase Jonson, Rebecca: “Politics and Protection: Why the 2005 NPT Review Conference Failed”, *Disarmament Diplomacy*, nº 80 (Autumn 2005), pp. 3-19.



de combustible nuclear, la situación se volvió francamente complicada para Irán. Las acusaciones llovieron, de forma especial las realizadas por el gobierno estadounidense.

La Junta de Gobernadores en un informe de 6 de junio de 2003 detalló las actividades nucleares clandestinas iraníes que incumplían el acuerdo de salvaguardias. Posteriormente una cascada de informes y declaraciones de la Agencia han expresado su preocupación sobre las actividades nucleares de Irán que no han podido clarificarse en su totalidad.

Dentro de este contexto de pérdida de credibilidad iraní hay que enmarcar las negociaciones de Francia, Alemania y el Reino Unido más el secretario del Consejo de la UE con el gobierno de Irán que se iniciaron en diciembre de 2004⁴.

De la documentación hoy en día disponible podemos deducir algunas significativas conclusiones.

El documento presentado a Irán por parte europea el 5 de agosto de 2005 titulado “Framework for a Long-Term Agreement” incluía un conjunto de incentivos y una serie de demandas y peticiones.

Los incentivos más importantes se podían resumir en los siguientes puntos:

1.- Permitir el acceso a Irán al mercado de tecnologías nucleares internacional, acceso que tenía denegado, permitiendo también la exportación de tecnología nuclear sometida a ciertos controles.

2.- Un acuerdo de comercio y cooperación y un acuerdo sobre diálogo político.

3.- El suministro asegurado de combustible nuclear para los reactores proveniente de Rusia.

4.- Apoyo al desarrollo del programa nuclear civil iraní y acuerdo entre Irán y el EURATOM.

5.- Compromiso de trabajar con Irán para el desarrollo de arreglos de seguridad regionales y medidas de confianza.

6.- Apoyo para la integración de Irán en la Organización Mundial de Comercio.

Las demandas y peticiones que se hacían eran bastante más claras, concluyentes y precisas:

1.- Compromiso vinculante para limitar las actividades relacionadas con el ciclo de combustible nuclear a la construcción y operación reactores de agua ligera y de investigación.

2.- Arreglo de todas las cuestiones suscitadas en relación con el acuerdo de Salvaguardias y el Protocolo Adicional, cooperación con la Agencia de Energía Nuclear, poniendo todas las instalaciones bajo salvaguardia en todas las circunstancias.

⁴ Previamente Francia Alemania y el Reino Unido habían discutido con Irán la necesidad de abandonar el enriquecimiento de uranio en su programa nuclear y firmar el Protocolo Adicional de Salvaguardias. El 21 de octubre de 2003 Irán en una declaración conjuntamente acordada se comprometió a una completa cooperación con la Agencia Internacional de Energía Atómica para resolver los asuntos pendientes, la firma del Protocolo Adicional y el inicio del proceso de ratificación, a observar el Protocolo Adicional cooperando con la Agencia Internacional de la Energía Atómica y a suspender voluntariamente todas las actividades relativas al enriquecimiento de uranio y su reproceso tal como venían definidas en la Agencia Internacional de la Energía. Véase esta declaración y los problemas posteriores suscitados en IISS (2005): *Iran's Strategic Weapons Programmes: A net assessment*, Abingdon, Routledge, pp. 19-23.



- 3.- Ratificación del Protocolo Adicional para finales de 2005.
- 4.- Llegar a un acuerdo para el suministro de combustible nuclear desde fuera de Irán y su devolución tras la utilización.
- 5.- Acuerdo sobre control de exportaciones nucleares por parte de Irán siguiendo la línea marcada por la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de la ONU, recibiendo el apoyo de la Unión en el establecimiento de los procedimientos más adecuados.
- 6.- Compromiso legal obligatorio de no abandonar el Tratado de No-Proliferación.

Aparentemente el paquete ofertado era generoso, pero existía una notable disparidad entre demanda y oferta. Las ofertas eran algo vagas, sometidas a ulteriores negociaciones y sin fecha de terminación precisa, mientras que las demandas eran bastante más precisas, vinculantes y amplias⁵.

Los principales Estados europeos más el secretario de Consejo de la Unión Europea se embarcaron en una negociación con claras limitaciones y líneas rojas que ya había establecido Estados Unidos en cuanto al enriquecimiento de uranio. Por otra parte, en el campo de medidas de confianza, garantías de seguridad y arreglos de seguridad regionales, los Estados europeos negociadores y la UE poco podían ofrecer al estar los Estados Unidos ya fuertemente implantados en las fronteras iraníes, y eran ellos quienes tenían y podían dar las garantías de seguridad que necesitaba Irán, así como establecer las medidas prácticas de confianza adecuadas y organizar la posible zona libre de armas nucleares en Oriente Medio, donde, hay que repetir, los Estados Unidos y no la Unión Europea tenía y tiene una fuerte presencia territorial, sobre todo tras la ocupación de Iraq, así como hacer avanzar el proceso de paz en Oriente Medio y convencer a Israel para que firmase el Tratado de No-Proliferación y eliminase sus amplios arsenales nucleares. La pretensión de los negociadores europeos era algo irrisoria y corría el peligro de presentarse como un instrumento vacío en manos de los Estados Unidos, como así ocurrió.

Lo mismo cabía decir del acceso a la tecnología nuclear y el desarrollo del programa nuclear civil iraní, que no iba a ser factible sin el visto bueno de los Estados Unidos.

Era y sigue siendo algo incomprensible la trivialidad y simpleza con que la Unión Europea afrontó esta difícil negociación.

Por otra parte, si la obligación de no enriquecer uranio chocaba con el artículo 4 del Tratado de No-Proliferación, la petición de que Irán se comprometiera a no abandonar el Tratado chocaba con el artículo 10 de este tratado que así lo permitía. Las pretensiones europeas, en suma, significaban que Irán tenía que aceptar observar un tratado modificado sin haber sido jurídicamente modificado, dando otra interpretación a varios de sus artículos o simplemente dejándoles en suspenso, caso del artículo 10. Era una pretensión discriminatoria.

Pero conseguir las garantías necesarias sobre el programa nuclear iraní para que fuese en exclusiva para fines pacíficos, era harto difícil. Mucho más aún, teniendo en cuenta el precedente del programa nuclear clandestino que el gobierno de Irán había mantenido y sobre el que quedaban importantes puntos oscuros que la Agencia Internacional de Energía Atómica no había podido esclarecer. No obstante, aunque Irán podía ser acusado de haber violado el artículo 3 y no está claro si el artículo 2 del tratado, esta violación no se extendía al resto del

⁵ Esta es la opinión de Ingran, Paul: "Preliminary analysis of E3/EU proposal to Iran", *BASIC Notes*, 11 de agosto de 2005.



articulado. La profunda pérdida de confianza se intentaba restaurar con una modificación *ad hoc* y singular del tratado.

El asunto era de capital importancia en la agenda internacional y en el mantenimiento de un orden regional e internacional que quedaría sometido a fortísimos incentivos para la proliferación de armas de destrucción masiva, convirtiendo en impredecible y profundamente inestable el sistema regional y global vigente. Esto explicaba esta jurídicamente poco ortodoxa salida. La mejor y más justa alternativa, la renegociación del Tratado de No-Proliferación Nuclear no se consideraba viable al correrse el riesgo de su desaparición.

1.1. El resultado de las negociaciones con Irán⁶

Del proceso negociador anterior a la presentación de este documento se tiene en la actualidad un conocimiento fragmentario⁷. Las negociaciones que se desarrollaron tras el acuerdo de París el 15 de noviembre de 2004 dieron lugar a unas propuestas que pueden calificarse de interesantes y clarificadoras de las pretensiones de las partes. Por parte europea se pretendió conseguir la extensión definitiva de la suspensión temporal de las actividades de enriquecimiento y reproceso, y la cancelación del proyecto de reactor de investigación de agua pesada. Irán mantuvo una posición firme en cuanto a su derecho al enriquecimiento. Esto pudo comprobarse en la reunión de París el 23 de marzo de 2005 cuando Irán, tomando la iniciativa, presentó una propuesta en cuatro fases que le permitiría llegar a enriquecer uranio a un nivel bajo, sometido a salvaguardias y garantías, convirtiendo este uranio enriquecido en combustible de forma que no hubiera posibilidad de almacenamiento. Todo ello dentro de lo permitido por el artículo 4 del TNP. Para ello se retomaría la conversión de uranio en Isfahán, luego se procedería a la instalación y prueba de 3000 centrifugadoras en Natanz comprometiéndose Irán a convertir el uranio enriquecido en barras de combustible y a no producir uranio altamente enriquecido; posteriormente vendría la fase industrial con la instalación de 50.000 centrifugadoras, todo ello sometido a inspecciones *in situ* en Isfahán y Natanz. La fase final se iniciaba con el funcionamiento a escala industrial de la planta de Natanz y en paralelo el parlamento de Irán daría el visto bueno para la ratificación del Protocolo Adicional. La propuesta iraní incluía el compromiso de no seguir un programa militar y de no construir instalaciones para el reproceso y la obtención de plutonio, pero no hubo cesión en cuanto al plan de construir un reactor de investigación de agua pesada⁸.

En la reunión del Comité de Dirección E3/UE-Irán celebrado en Londres el 19 de abril, Irán presionó para la aceptación de la oferta. La contraparte europea se negó a admitir la propuesta alegando que en el Acuerdo de París no se hacían excepciones sobre las modalidades de enriquecimiento.

A primeros de mayo, Irán anunció que reanudaba las operaciones de conversión del mineral de uranio a hexafluoruro de uranio, en la instalación de Isfahán y tras las advertencias y amenazas europeas de llevar el caso al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Irán

⁶ Para este apartado véase un estudio más completo en Sainz de la Peña, José Antonio: "Las negociaciones con Irán", en el libro colectivo sobre la política estadounidense hacia el nordeste mediterráneo a publicar próximamente por el Instituto Gutiérrez Mellado.

⁷ Para este trabajo nos basamos esencialmente en el informe de International Crisis Group: "Iran: Is there a way out of the nuclear impasse?", *Middle East Report*, nº 51, 23 de febrero de 2006; en el informe de BASIC: "EU3 negotiations with the Islamic Republic of Iran: Not out of the woods yet and times is short, very short" (July 2005) y en el libro de IISS, *Iran's Strategic Weapons Programmes*, *op. cit.*

⁸ IISS, *Iran's Strategic Weapons Programmes*, *op. cit.*, p. 27, e International Crisis Group, "Iran: Is there a way out...", *op. cit.*, p. 2.



se avino a mantener la suspensión, a cambio de que la E3/UE presentase una propuesta detallada a finales de julio o principios de agosto.

En realidad los tres Estados europeos más el Secretario de Consejo decidieron esperar al resultado de las elecciones presidenciales en Irán, donde uno de los candidatos a quien se daba por ganador, el antiguo presidente Hashemi Rafsanjani estaba dispuesto a llegar a un acuerdo sobre el tema del enriquecimiento, restaurando la confianza con los Estados occidentales, incluyendo a los Estados Unidos.

El cálculo de U3/UE resultó equivocado y finalmente salió elegido como presidente Mahmoud Ahmadineyad, un político populista y de la facción más radical de los conservadores, quien propugnaba mantener una posición dura en la negociación.

Como estaba anunciado, la propuesta europea, "Framework for a Long-Term Agreement" se transmitió el 5 de agosto al Dr. Rouhani.

Tras su estudio, la respuesta iraní fue dura y displicente, denunciaba que la propuesta europea violaba el derecho internacional, la Carta de las Naciones Unidas, el Tratado de No-Proliferación, la Declaración de Teherán y el acuerdo de París de 15 de noviembre de 2004. Afirmaba que se hacían peticiones extra-legales que infringían su soberanía y derechos inalienables, que la propuesta no contenía firmes garantías y compromisos por parte europea y ni siquiera incorporaba serias ofertas de cooperación con Irán. El documento de respuesta resumía al final la posición de Irán: "En suma, la propuesta es extremadamente amplia en solicitudes a Irán y absurdamente corta en ofertas a Irán y muestra la falta de una mínima intención de crear incluso una apariencia de equilibrio. Significa un insulto a la nación iraní, por el que el E3 debe pedir disculpas"⁹.

Con anterioridad, Irán había puesto en conocimiento de la Agencia Internacional de Energía Atómica que había decidido romper los sellos colocados por aquella en las instalaciones de Isfahán y reiniciar las operaciones de conversión del mineral de uranio.

La Agencia respondió aprobando la Junta de Gobernadores una Resolución, donde expresaron la preocupación de la Agencia por la actuación de Irán, pidieron la suspensión de las operaciones de conversión y solicitaron al Director General de la AIEA que presentase un informe antes de la reunión de la Junta de Gobernadores del 3 de septiembre.¹⁰

En esta tesitura, la Unión Europea decidió retirarse de la negociación e Irán emprendió una fuerte campaña diplomática para evitar que el expediente llegara al Consejo de Seguridad.

El informe del Director General de la Agencia Internacional de Energía Atómica, presentado el 2 de septiembre, volvió a insistir en que existían dos temas que necesitaban aclaraciones por parte de Irán: la contaminación de instalaciones por partículas de uranio enriquecido, tanto de alta como de baja concentración, y el uso de centrifugadoras. El informe también confirmaba que en Isfahán se habían producido alrededor de siete toneladas de gas de uranio, en aproximadamente en un mes de trabajo, y que Irán tenía ya unos 700 kg de hexafluoruro de uranio.¹¹

⁹ "Response of the Islamic Republic of Iran to the Framework Agreement proposed by EU3/EU", en Paul Ingran: Preliminary analysis of E3/EU proposal to Iran, *BASIC Notes*, 11 de agosto de 2005.

¹⁰ IAEA: "Implementation of NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran and related Board resolutions. Resolution Adopted on 11 August 2005".

¹¹ IAEA: "Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran", Report by the Director General", 2 de septiembre de 2005.



Como consecuencia de este informe, la Junta de Gobernadores de la AIEA aprobó, el 24 de septiembre, una Resolución¹² en la que afirmaba que Irán incumplía sus obligaciones con la Agencia e instaba a Irán a cumplir sus compromisos y regresar al proceso de negociación. Votaron a favor de la Resolución 22 países, se abstuvieron 12 (Pakistán, Argelia, Yemen, Brasil, China, México, Nigeria, Rusia, África del Sur, Sri Lanka, Túnez y Vietnam) y uno solo, Venezuela, lo hizo en contra.

Un nuevo informe del Director General de la Agencia de 18 de noviembre volvió a repetir que existían puntos no aclarados en el programa nuclear iraní¹³

Irán, por su parte, que había rechazado la propuesta de Rusia, hecha pública en noviembre, de formar una empresa conjunta para el enriquecimiento de uranio, anunció a la AIEA, el 3 de enero de 2006 que reanudaba las actividades para el enriquecimiento de uranio que había suspendido con motivo de la negociación con E3/UE, y que estas actividades, que eran limitadas y destinadas a la investigación, estarían bajo la supervisión de la Agencia.

Por su parte, los ministros de Exteriores de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad más el de Alemania (Grupo 5+1) se reunieron en Londres el 16 de enero, pero, aunque manifestaron su irritación por la actitud de Irán, no lograron llegar a un acuerdo para fijar una postura común. Los Estados europeos reclamaron sanciones, mientras que Rusia y China pidieron continuar con las conversaciones¹⁴. A su vez, la Secretaria de Estado estadounidense, Condoleezza Rice, declaró que había llegado el momento de someter el asunto al Consejo de Seguridad.¹⁵

A partir de este momento los acontecimientos se precipitaron. Irán intentó conseguir el apoyo de la República Popular China y de Rusia y que la India se abstuviera en la próxima resolución. Buscó también el apoyo de los países no-alineados que aprobaron una declaración favorable a sus intereses, pero no pudo obtener los resultados apetecidos. El adjunto al director general de la Agencia Internacional de Energía Atómica, encargado del tema de las salvaguardias, presentó un informe el 31 de enero. En el informe se hacía un resumen de los acontecimientos ocurridos desde noviembre en la aplicación del acuerdo de salvaguardias, dando cuenta de la colaboración de las autoridades iraníes y de sus fallos y limitaciones. En especial, el informe decía que, tras la ruptura de sellos en Natanz, Irán había comenzado a realizar operaciones de Investigación y Desarrollo a pequeña escala.¹⁶

Días después, el 4 de febrero la Junta de Gobernadores aprobó una Resolución, con 22 votos a favor, 3 en contra y 12 abstenciones, en la que reiteraba sus anteriores peticiones a Irán y pedía al director general de la Agencia que enviase el expediente iraní al Consejo de Seguridad. Votaron en contra de la Resolución, Cuba, Siria y Venezuela, Rusia y China se abstuvieron y la India votó a favor¹⁷.

¹² IAEA: "Implementation of NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted on 24 September 2005".

¹³ IAEA "Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran", 18 de noviembre de 2005.

¹⁴ "London talks fail to reach consensus on Iran", *Tehran Times*, 18 de enero de 2006.

¹⁵ Gaezan, Anne: "Time is now to take Iran before UN", *The Guardian*, 23 de enero de 2006.

¹⁶ IAEA: "Developments in the Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran and Agency Verification of Iran's Suspension of Enrichment-related and Reprocessing Activities. Update brief by the Deputy Director General for Safeguards", 31 de enero de 2006.

¹⁷ IAEA: "Implementation of NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted on 4 February 2006"; International Crisis Group: "Iran: Is there a way out of the nuclear impasse?", *Middle East Report*, nº 51, 23 de febrero de 2006, p. 6.

Un nuevo informe del director general de 27 de febrero volvió a subrayar las incertidumbres que existían y la falta de transparencia¹⁸

En este clima profundamente enrarecido, el ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Douste-Blazy, presentó de forma fehaciente la profunda desconfianza de la UE frente a Irán en unas declaraciones a la televisión TV France-2: “No hay programa nuclear civil que pueda explicar el programa nuclear iraní; es un programa militar clandestino”¹⁹ El ministro añadió que con la Resolución de la AIEA, la comunidad internacional enviaba un mensaje claro a Irán.

Mientras, las conversaciones entre Rusia e Irán sobre una empresa conjunta nuclear volvieron a celebrarse y representantes de Rusia y China se reunieron en Teherán con dirigentes iraníes para tratar de desbloquear el asunto nuclear. El ministro ruso Sergei Lavrov propuso la suspensión completa de todas las actividades nucleares de Irán.²⁰ Y rusos e iraníes alcanzaron un principio de acuerdo sobre el enriquecimiento²¹, si bien Irán puso condiciones suplementarias que dejaban el acuerdo inoperante, como que en el futuro todo el enriquecimiento se haría en territorio iraní²². Las conversaciones finalmente terminaron sin que se pudiera llegar a un acuerdo.

De nuevo Irán hizo grandes esfuerzos diplomáticos para evitar que su expediente fuese tratado en las Naciones Unidas, pero en vano. La AIEA, en su reunión del 8 de marzo, aprobó la Resolución para enviar al Consejo de Seguridad el caso nuclear de Irán, abriendo así el camino para sanciones.

Pero el 14 de marzo, los 15 miembros del Consejo de Seguridad se reunieron para estudiar un proyecto de resolución presentado por Francia y el Reino Unido en el que se condenaba a Irán y se le daba 14 días de plazo para la suspensión de las actividades de enriquecimiento de uranio. China y Rusia no apoyaron el proyecto.²³

El 29 de marzo, el Consejo de Seguridad, dadas la divisiones existentes no pudo adoptar una Resolución, pero pudo llegarse a un acuerdo para que el presidente al menos hiciera una “declaración presidencial”.²⁴ El documento expresaba la preocupación del Consejo por los informes y resoluciones de la AIEA, hacía notar la existencia de una serie de cuestiones-incluyendo asuntos que podían tener una dimensión militar nuclear- que impedían a la Agencia tener una visión clara sobre las actividades de Irán, urgía a Irán a resolver las cuestiones pendientes con la AIEA y pedía la interrupción del enriquecimiento de uranio y dio un plazo de 30 días para que el Director General informase sobre la observancia de Irán de estos requerimientos.

El día 30, los ministros de Exteriores de los 5 miembros permanentes del Consejo se reunieron en Berlín con el ministro alemán para fijar la estrategia común y los siguientes pasos a dar en función de la respuesta iraní a la declaración del Consejo de Seguridad.²⁵ China y Rusia manifestaron después de la reunión que no apoyarían sanciones contra Irán.

¹⁸ IAEA: “Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General”, 27 de febrero de 2006.

¹⁹ Haeri, Sifa: “France leading international community againsts Iran’s nuclear ambitions”, *IPS*, 16 de febrero de 2006.

²⁰ Esfandiari, Golnaz: “Iran: Russian, Chinese officials to discuss nuclear standoff in Tehran”, *RFE/RL*, 23 de febrero de 2006.

²¹ “Iran and Russia agree to nuclear deal”, *Spiegel*, 27 de febrero de 2006.

²² “Iran sets conditions for Russian atomic fuel deal”, *TT*, 28 de febrero de 2006.

²³ “UN: Security Council appears deadlocked over Iran”, *RFE/RL*, 14 de marzo de 2006.

²⁴ “UNSC calls on Iran to take steps required by IAEA Board of Governors; request report from Director General in 30 days”, 29 de marzo de 2006.

²⁵ O’Rourke, Breffni: “Iran: Berlin meeting seeking next steps against Tehran”, *RFE/RL*, 30 de marzo de 2006.



Pasados los treinta días, el informe del Director General mantuvo la misma tónica pesimista de sus informes anteriores. Existían puntos oscuros y no había suficiente transparencia²⁶.

1.2. La oferta de junio de 2006

La situación así se volvió muy complicada pues Irán, dentro de las divisiones del establishment político entre al menos tres corrientes²⁷, no parecía dispuesto a ceder. Al mismo tiempo había ido creciendo la oposición de los Estados árabes, en particular los Estados del Golfo Árabe (Pérsico) al programa nuclear iraní.

Por parte occidental se hizo un nuevo esfuerzo y el Departamento de Estado consiguió la aceptación presidencial de una línea de menor confrontación.

El 2 de junio, los ministros del grupo 5+1 alcanzaron en Viena un acuerdo para hacer una nueva oferta a Irán. Javier Solana presentó la oferta a las autoridades iraníes el día 6.

Aunque la oferta no se ha hecho pública sí se conoce buena parte de la propuesta gracias a la cadena de noticias ABC²⁸.

Mientras se negociase la propuesta, se suspenderían las discusiones sobre Irán en el Consejo de Seguridad. Irán, por su parte, se comprometería a cooperar plenamente con al AIEA, a suspender el enriquecimiento de uranio y el reprocesamiento y a poner en práctica el Protocolo Adicional.

Las áreas de posible cooperación estaban divididas en tres secciones: Nuclear, Económico y Político.

En el campo nuclear, como indicamos, se reafirmaba el derecho inalienable de Irán a la energía nuclear con fines pacíficos y se reafirmaba el apoyo político al desarrollo de un programa nuclear civil. Se proponía negociar y poner en práctica un acuerdo de cooperación entre EURATOM e Irán. Y se apoyaría de forma activa la construcción de nuevos reactores de agua ligera en Irán por medio de proyectos comunes dentro del marco de la AIEA y su estatuto.

En cuanto a las garantías sobre el combustible nuclear, se proponían seguridades jurídicamente vinculantes de participación de Irán como socio en un centro internacional de ciclo de combustible en Rusia que pudiera enriquecer el hexafluoruro de uranio producido en Isfahán. Se proponía también el establecimiento de unas instalaciones de almacenamiento con una reserva de combustible nuclear que pudiera cubrir el consumo durante cinco años, bajo supervisión de la AIEA. En este sentido se pondrían en práctica ideas avanzadas de Estados Unidos y Francia sobre las seguridades a aportar en el mecanismo de suministro.

En el ámbito económico se presentaba el compromiso de apoyo para la integración de Irán en la Organización Mundial de Comercio, creación de una estructura para el incremento de inversiones y comercio, cooperación en aviación civil, cooperación en alta tecnología y otras áreas a acordar y una asociación en el campo energético de larga duración entre la Unión Europea e Irán para la modernización de los sectores de gas y petróleo, cooperación científica

²⁶ "Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General", 28 de abril de 2006.

²⁷ International Crisis Group: "Iran: Is there a way out of the nuclear impasse?", *Middle East Report*, nº 51, 23 de febrero de 2006, pp. 8-9.

²⁸ Véase esta oferta en Davis, Ian e Ingram, Paul (2006): "New Proposal to Iran: Will it be enough to defuse the nuclear crisis?", *BASIC Notes*, 9 de junio de 2006.



y técnica, en la construcción de oleoductos e infraestructura, y en energías renovables y eficiencia energética.

En el ámbito político se propuso la creación de un foro regional que incluiría a los Estados de la región y otros Estados interesados para promover el diálogo y la cooperación en el Golfo Pérsico (Arábigo) con la finalidad de establecer arreglos de seguridad regionales y una relación cooperativa sobre importantes asuntos de seguridad regional, incluyendo garantías para la integridad territorial y la soberanía política. Asimismo se apoyaría la creación de una zona libre de armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento en Oriente Medio.

La propuesta, en su conjunto, era bastante más sólida y de mayor contenido que la realizada el año anterior. No obstante la cuestión del enriquecimiento de uranio, tema medular, iba a ser un tema difícil de acordar. Los Estados europeos, con diverso grado de convencimiento, y el propio Director General de la AIEA no excluían actividades de enriquecimiento de bajo nivel para uso civil. Los Estados Unidos, por el contrario estaban en contra. De este modo, el resultado de la suspensión acabaría siendo la prohibición de enriquecimiento. Irán era consciente de ello.

En el campo económico y tecnológico existía un paquete importante de incentivos en línea con lo que en buena parte habían solicitado los iraníes del grupo de Rafsanyani²⁹

Los contactos se iniciaron y el G-8, reunido en Moscú, manifestó que la respuesta de Irán tenía que realizarse antes del 15 de julio. Javier Solana, por su parte, manifestó que no existía una fecha límite.

Arabia Saudí jugaba el papel de intermediario para facilitar las negociaciones e Irán se mostraba dispuesto a una solución de compromiso para el enriquecimiento de uranio. Ofrecía mantener operativas solamente tres cascadas de 164 centrifugadoras cada una, en Natanz, y enviar el resto del hexafluoruro de uranio para el enriquecimiento en Rusia.³⁰

Irán, consciente del envite, volvió a buscar los apoyos de terceros países consiguiendo el apoyo de los Estados miembros de la Organización de la Conferencia Islámica. Se produjeron diversas reuniones entre Lariyani y Javier Solana y el 12 de julio el grupo 5+1 decidió en París enviar el dossier iraní al Consejo de Seguridad. Los iraníes daban la impresión de jugar con el tiempo sin avenirse a una seria negociación de la propuesta.

El 20 de julio, el Consejo Supremo de Seguridad Nacional de Irán hacía público un comunicado oficial sobre el contencioso nuclear.³¹

El comunicado presentaba en primer lugar los antecedentes con la aprobación de un programa para producir 20.000 megawattios de energía eléctrica procedente de la fisión nuclear en los siguientes 20 años, señalaba que Irán siempre había cumplido sus compromisos con el TNP y había colaborado de forma total con la AIEA y bajo amplios protocolos nucleares soportando 2.000 jornadas de inspección y más de 53.000 inspecciones complementarias. La Agencia no había detectado la desviación de las actividades nucleares hacia la producción de armamentos.

Después de este preámbulo el comunicado oficial indicaba que La República Islámica de Irán estaba totalmente comprometida a encontrar una solución negociada y por canales diplomáticos, así como mantener unas negociaciones con unos plazos fijados. En este sentido

²⁹ International Crisis Group: "Iran: Is there a way out of the nuclear impasse?", *Middle East Report*, nº 51, 23 de febrero de 2006, p. 2.

³⁰ "Iran ready to limit nuclear program", *Tehran Times*, 20 de junio de 2006.

³¹ "Texto íntegro del comunicado oficial de Irán sobre el contencioso nuclear", *IRNA*, 20 de julio de 2006.



había recibido la nueva propuesta de manera positiva que estaba estudiando y respondería a ella el 22 de agosto. Denunciaba que Estados Unidos alterara la vía de las negociaciones llevándola al Consejo de Seguridad y que pusiera obstáculos en el proceso de negociación, mientras que la vía de diálogo con Europa era clara y correcta y era la que podía dar resultados. Recordaba que en caso de querer restringir los derechos inalienables de Irán la República Islámica no tendría más remedio que revisar toda su política nuclear y finalizaba pidiendo una vuelta a la mesa de negociaciones.

No existía un cambio de posición.

Como estaba previsto, Francia presentó un proyecto de Resolución al Consejo de Seguridad que fue aprobado el 31 de julio por catorce votos a favor y uno en contra, Qatar. El texto citaba el artículo 40 de la Carta de Naciones Unidas y pedía a Irán que adoptase sin más demora las medidas solicitadas por la Junta de Gobernadores de la AIEA, la suspensión de las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el reprocesamiento, incluidas la investigación y el desarrollo, hacía suyas la propuestas realizadas a Irán, instaba a los Estados a impedir la transferencia de artículos, materiales, bienes y tecnología que pudieran contribuir a las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el reprocesamiento, así como a los programas de misiles balísticos de Irán, expresaba su determinación de fortalecer la autoridad de la AIEA y la aclaración de las cuestiones pendientes y pedía que, a más tardar, el 31 de agosto, el Director General de la AIEA presentase a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad un informe que versase principalmente sobre si Irán había demostrado la suspensión completa y sostenida de las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el reprocesamiento, así como sobre el cumplimiento de todas las medidas que se le habían exigido.

Si Irán no cumplía para esa fecha lo que disponía la Resolución, el Consejo de Seguridad adoptaría las medidas adecuadas de acuerdo con al artículo 41 de la Carta „ que no implicaba el uso de la fuerza armada³².

El 22 de agosto, tal como estaba anunciado, Lariyani entregó en mano a los embajadores en Teherán del 5+1, la carta de respuesta a la oferta del 6 de junio. La carta de 21 páginas contenía una “nueva fórmula”, unas preguntas para aclarar las ambigüedades de la oferta del 6 de junio y proponía entablar negociaciones “serias” y constructivas a partir del 23 de agosto y rechazaba tanto la suspensión de las actividades nucleares como los incentivos.³³

La “nueva fórmula” iraní ofrecía interrumpir el enriquecimiento, pero sólo después de un proceso largo y complicado de conversaciones exploratorias que en la práctica significaba ganar tiempo para seguir avanzando en su programa nuclear.

Mientras, las reuniones del grupo 5+1 amenazaban ya con la imposición de sanciones, a pesar de las reticencias de Rusia y la República Popular China, e Irán se preparaba para afrontarlas el gobierno iraní dio un nuevo paso en su programa nuclear, ignorando las demandas del Consejo de Seguridad, al inaugurar el presidente Ahmadineyad una fábrica de agua pesada en la localidad de Jondab a 50 km de Natanz, el día 26. El agua pesada es necesaria para el funcionamiento del reactor que se quiere construir en Arak.

El día 31 de agosto, fecha límite fijada por el Consejo de Seguridad para la suspensión de las actividades nucleares iraníes, el Director General de la AIEA presentó su informe donde

³² Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 1696 (2006), 31 de julio de 2006.

³³ “Iran hints that response may clear path for talks”, *New York Times*, 22 de agosto de 2006; “L’Iran propose des ‘négotiations sérieuses’ sur les propositions des grandes puissances”, *Le Monde*, 22 de agosto de 2006; “Irán rechaza los incentivos de los ‘seis grandes’ y propone una nueva fórmula para negociar”, *El Mundo*, 23 de agosto de 2006.



volvió a indicar que Irán no había accedido a resolver los problemas importantes de verificación que existían, que faltaba transparencia y que no podían seguir avanzando.³⁴

El comportamiento de Irán era un claro desafío a la AIEA y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pero no cerraba la vía de la negociación partiendo del reconocimiento de sus derechos.

El período que va desde la fecha límite fijada por el Consejo de Seguridad hasta diciembre de 2006 es un período de continuos contactos y de mínimos avances. Primero fue el Secretario General de la ONU, Kofi Annan visitando Teherán el 2 de septiembre. El presidente Ahmadineyad fue contundente, no abandonarían el programa nuclear³⁵. Luego sería la Unión Europea de la mano de Javier Solana. El Consejo de Ministros de la Unión Europea acordó el 2 de septiembre que había que tratar de clarificar la situación con Irán en las dos semanas siguientes. A este fin Javier Solana tenía que ir a Teherán. El 9 y 10 de septiembre se entrevistó con Lariyani, quedando en volverse a reunir la siguiente semana. El comunicado oficial del Alto Representante de las PESC indicó que las reuniones habían sido productivas³⁶. Fuentes diplomáticas aseguraron que Lariyani había ofrecido congelar el proceso de enriquecimiento durante dos meses mientras se celebraban las negociaciones. La Secretaria de Estado estadounidense, que estaba ya impulsando el proceso de sanciones, accedió a ralentizar el proceso. Pero a los pocos días se anunciaba que la reunión entre Solana y Lariyani que tenía que celebrarse en París se había pospuesto. Ambas partes necesitaban más tiempo. En su lugar se llevaría a cabo una reunión de expertos³⁷.

El 27 y el 28 de septiembre finalmente tuvo lugar la reunión bilateral en Berlín. El comunicado oficial subrayó que habían hecho “importantes progresos sobre los elementos relacionados con la forma que las potenciales negociaciones tenían que tener”. Los contactos iban a continuar posiblemente por teléfono³⁸. Solana quería obtener de Irán un compromiso firme sobre una agenda acerca de cuándo y cómo tendría lugar la suspensión y cuándo las negociaciones tenían que comenzar. Si las negociaciones podían empezar antes de la suspensión, sin la presencia de Estados Unidos hasta que no se produjera la suspensión, opción que no repugnaba por ejemplo a Francia, o no³⁹.

Días después, el 4 de octubre, Javier Solana, en una comparecencia ante el Comité de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, señaló que no habían llegado a un acuerdo sobre la suspensión. Irán no se había comprometido sobre este punto. Seguía convencido de que el dossier tenía que resolverse a través de negociaciones⁴⁰.

Finalmente, el 6 de octubre, reunidos en Londres los ministros de Asuntos Exteriores el grupo 5+1 con Javier Solana, se produjo un intercambio de puntos de vista y realizaron un balance de la situación. La declaración final dejó en claro que estaban molestos por la situación que les había expuesto Javier Solana, al explicar que Irán no estaba dispuesto a suspender el enriquecimiento y el reproceso y que, en consecuencia, empezarían las consultas

³⁴ “Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General”, 31 de agosto de 2006.

³⁵ “Teheran assures Annan on Lebanon”, *BBC News*, 2 de septiembre de 2006.

³⁶ “Statement by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, after his meeting with Dr. Ali Larijani in Vienna”, Bruselas, 10 September 2006. La reunión en París tuvo lugar entre Robert Cooper y Javad Vaidi.

³⁷ “Iran: Nuclear Talks Delayed”, 14 de septiembre de 2006.

³⁸ “Statement by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, after his meeting in Berlin with Dr. Ali Larijani, Secretary-General of the Iranian Supreme National Security Council”, Bruselas, 28 de septiembre de 2006.

³⁹ “Europe and Iran meet to restart stalled talks”, *IHT*, 28 de septiembre de 2006.

⁴⁰ “Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, on the latest developments concerning Iran to the European Parliament Foreign Affairs Committee”, Bruselas, 4 de octubre de 2006.



sobre las medidas a adoptar según el artículo 41 de la Carta de Naciones Unidas. No obstante, al final se incluía un párrafo indicando que continuarían los esfuerzos para encontrar una solución negociada⁴¹.

Después de esta reunión, el proceso comenzó la curva descendente. El 16-17 de octubre el Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea constató la situación de continuación de actividades de enriquecimiento por parte de Irán y señaló que no quedaba otra opción que apoyar las consultas para la adopción de medidas de acuerdo con el artículo 41. No obstante, el Consejo volvía a dejar la puerta abierta a posibles negociaciones⁴².

Francia y el Reino Unido, con el apoyo de Alemania, prepararon un proyecto de Resolución y el 25 de octubre presentaron el proyecto a Rusia y la República Popular China. Estados Unidos declinó apoyar el proyecto al considerarlo todavía no suficientemente fuerte para obligar a Irán. Los europeos querían evitar que Rusia no aceptase el proyecto si se ponían cortapisas a sus ventas y transferencias a la central de Busher. Estados Unidos pedía garantías de que este reactor no pudiera ser utilizado para fines militares.

Comenzaron las negociaciones entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, antes de pasar el borrador a los miembros no permanentes. Mientras tanto, Irán anunciaba haber instalado con éxito una segunda cascada de centrifugadoras en Natanz⁴³.

El proceso empezó a complicarse por las objeciones de Rusia y tanto la República Popular China como Rusia insistieron en evitar un lenguaje que pudiera ser utilizado como pretexto para un ataque militar, así como en utilizar toda la panoplia de medios diplomáticos a su disposición, no sólo medidas de fuerza. Rusia creía posible reanudar las negociaciones con Irán.

El 14 de noviembre, un nuevo informe del Director General de la AIEA volvió a señalar que la Agencia no era capaz de verificar la ausencia o no de materiales nucleares y actividades prohibidas en Irán mientras Irán no afrontase fundamentales asuntos de verificación y aportara la suficiente transparencia.⁴⁴ Días después la AIEA eliminaba de lista de proyectos sobre los que cabía dar asistencia técnica, el reactor de agua pesada en construcción en Arak. El Ministro de Asuntos Exteriores de Irán reaccionó manifestando que le construirían ellos solos. Posteriormente Lariyani declaró que iban a instalar 3000 centrifugadoras. La instalación estaría finalizada en marzo de 2007.

Un nuevo borrador se presentó por los europeos el 8 de diciembre y fue discutido el 11 por el grupo 5+1.

De esta forma, a pesar de las reticencias de Rusia y la República Popular China, y la complicación que supuso la creciente insistencia de significados sectores políticos e intelectuales en Washington sobre la necesidad de negociar con Irán para conseguir la estabilización de Iraq, nuevos borradores se fueron discutiendo y el Consejo de Seguridad adoptó finalmente el 23 de diciembre una nueva Resolución, actuando bajo el artículo 41 de la Carta.

⁴¹ "Statement by Margaret Beckett, UK Foreign Secretary, on behalf of the Foreign Ministers of China, France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom, the United States of America and the High Representative of the European Union", Londres, 6 de octubre de 2006.

⁴² Council of the European Union (2006): *Iran. Council Conclusions*, Bruselas, 18 de octubre de 2006.

⁴³ "US, European Allies at Odds on Terms of Iran Resolution", *Washington Post*, 26 de octubre de 2006; "L'Iran confirme de nouvelles recherches sur l'enrichissement", 28 de octubre de 2006. El grado de enriquecimiento estaba comprendido entre el 3 y el 5%. Esta segunda cascada fue inspeccionada por la AIEA.

⁴⁴ "Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General", 14 de noviembre de 2006.



El Consejo de Seguridad decidía que Irán debía suspender un conjunto de actividades nucleares estratégicas que se detallaban. Decidía asimismo que todos los Estados debían “adoptar las medidas necesarias para impedir el suministro, la venta o la transferencia en forma directa o indirecta, desde su territorio o por sus nacionales, o utilizando buques o aeronaves con su pabellón que dirijan al Irán o para ser utilizados en el Irán o en su beneficio, y procedentes o no de su territorio, de todos los artículos, materiales, equipos, bienes y tecnologías que puedan contribuir a las actividades del Irán relacionadas con el enriquecimiento, el reprocesamiento o el agua pesada, o con el desarrollo de sistemas de vectores de armas nucleares”, citando cuatro grupos de artículos, suministros y equipos. Hacía también una lista de otros artículos, materiales, equipos, bienes y tecnologías que no se podían transferir, vender o suministrar. E indicaba que los Estados debían asegurarse del cumplimiento de las directrices de venta, transferencia o suministro, la verificación del uso final y la ubicación del uso final, así como una larga y prolija batería de medidas para impedir asistencia o capacitación técnica, inversiones, servicios financieros en relación con esos suministros, y la exportación por Irán de un lista de artículos.

Decidía que Irán debía facilitar el acceso y la cooperación que solicitase la AIEA para verificar la suspensión de las actividades nucleares estratégicas, así como las medidas que no sea aplicarían cuando los artículos o asistencia tuviesen fines alimentarios agrícolas, médicos u otros fines humanitarios. Exhortaba a mantenerse vigilantes respecto a la entrada o tránsito de personas relacionadas o vinculadas con las actividades nucleares estratégicas de Irán que quedaban reseñadas en un anexo a la Resolución, así como de otras personas designadas por el Consejo de Seguridad que prestasen apoyo a estas actividades.

Decidía que los Estados habían de proceder a la congelación de fondos, activos financieros y recursos económicos de entidades y personas que se recogían en un anexo, haciendo unas largas salvedades sobre pagos y gastos que podían autorizarse.

Exhortaba a los Estados a impedir que se pudiera impartir enseñanza o formación especializada a nacionales iraníes en disciplinas que contribuyesen a las actividades nucleares estratégicas de Irán.

En el plazo de sesenta días el Director General de la AIEA presentaría un nuevo informe y, a la luz de su contenido, el Consejo de Seguridad podría decidir suspender las medidas adoptadas en la Resolución. Si el informe señalaba que Irán había incumplido la Resolución, el Consejo de Seguridad adoptaría otras medidas apropiadas para persuadir a Irán con arreglo al artículo 41 de la Carta⁴⁵.

Está por ver si esta Resolución hará variar la postura adoptada por el régimen iraní sobre el enriquecimiento de uranio y si se mantendrá la cohesión del campo occidental y del Consejo de Seguridad en caso de que se produzca un cambio en la postura negociadora iraní de mayor apertura y transparencia, pero que no suponga la congelación completa de las actividades de enriquecimiento.

La desconfianza del régimen iraní con respecto a Estados Unidos y la Unión Europea en general es muy profunda. Y cabe decir lo mismo de los Estados occidentales con respecto a la política regional de Irán. Mucho más tras las elección de Mahmoud Ahmadineyad. Irán percibió que existía una división en el campo occidental, al considerar que la política estadounidense no sería seguida por los Estados europeos que tenían otra perspectiva y otras necesidades, pero el resultado final del proceso negociador de 2004/2005 y el desarrollado en 2006 ha dejado claro que el nivel de divergencia entre europeos y estadounidenses es bastante reducido en el tema nuclear. Para Irán, la alternativa asiática, manteniendo el apoyo

⁴⁵ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 1737 (2006), 27 de diciembre de 2006.



de Rusia-que no quiere que Irán se convierta en un Estado nuclear-es claramente insuficiente en función de las imperiosas necesidades económicas que tiene el país y la necesidad de inversiones y tecnología.

El tema de las garantías de seguridad, asunto crucial, no se ha abordado de forma mínimamente satisfactoria por parte occidental. Estados Unidos tendrá que sentarse a hablar con Irán sobre seguridad regional. El dossier de Irak empuja a ello. La alternativa militar no parece tener grandes visos de éxito.

2. El conflicto nuclear inducido por la República Popular de Corea

En el caso de la República Popular de Corea vamos a asistir también a una confrontación creciente con el gobierno estadounidense, una vez que es elegido el presidente George W. Bush.

La política será sustancialmente diferente de la mantenida por el gobierno del presidente Clinton que había llegado a un notable deshielo en el año 2000 con el régimen de Pyongyang.

Una vez que el presidente Bush introdujo a la República Popular de Corea (RPC) en el “Eje de Mal” en su discurso sobre el estado de la Unión en enero de 2002 y que este país se percató de los preparativos incluso militares para forzar un cambio de régimen político, las relaciones bilaterales se volvieron muy tensas. A esto hay que añadir que dentro de la “Nuclear Posture Review”, se hacía una lista de Estados que podían ser objeto de ataques nucleares, entre ellos estaba la RPC. Tras el 11 de septiembre, el gobierno de Estados Unidos ligó más estrechamente terrorismo y armas de destrucción masiva muy centrado todo ello en los Estados de especial preocupación. Esto tendría un impacto muy importante en la RPC, poniendo también en cuestión los avances realizados no sólo en las relaciones inter coreanas sino en la mejora de las relaciones con Japón.

Hay que señalar que el contexto de las relaciones ínter coreanas había sido modificado creciente y profundamente por la “*sunshine policy*” del presidente Kim Dae Jung y posteriormente lo sería por la política de paz y prosperidad de Roh Moo-hyun. Esta nueva política significaba un acercamiento al régimen norcoreano intentando llegar a compromisos y un apoyo económico de importancia.

En el caso del Japón hay que reseñar el acercamiento que el régimen de Pyongyang había realizado con este país buscando obtener préstamos y donaciones que le permitieran modernizar y transformar su economía, asunto que se consideraba prioritario. De hecho el presidente Koizumi se acercó a Pyongyang y tuvo lugar una entrevista en la cumbre con el presidente Kim Jong-il el 17 de septiembre de 2002. El presidente japonés trató de los secuestros de ciudadanos japoneses por agentes de la RPC, intentó rebajar las tensiones entre esta República y los Estados Unidos y normalizar las relaciones bilaterales, y fijó las compensaciones económicas por la ocupación colonial japonesa, tal como este país había venido haciendo con todos los Estados ocupados antes y durante la segunda guerra mundial. La cumbre fue un éxito y el presidente Kim Jong-il aceptó la mayoría de las demandas japonesas en orden a obtener una rápida normalización y ayuda económica.⁴⁶

En esta situación, el gobierno de Estados Unidos, no muy feliz con el posible resultado de la ayuda económica japonesa que permitiría la supervivencia y consolidación del régimen de Kim Jong-il, presentó en octubre la cuestión del programa clandestino de enriquecimiento de

⁴⁶ Véase Marquina, Antonio: “The position of Russia”, en García Cantalapiedra, David, Yang, Eunsook, Abad Quintanal, Gracia y Marquina Antonio (2004): *The Crisis in North Korea*, UNISCI Papers, nº 31, Madrid, UNISCI, p. 109.



uranio que según la CIA estaba llevando a cabo el régimen de Pyongyang con la construcción de unas instalaciones al efecto y los apoyos de la red Khan⁴⁷. En una visita a la capital de la RPC del Ayudante del Secretario de Estado, James Kelly, éste enseñó a las autoridades norcoreanas las conclusiones de los servicios de inteligencia. De ser cierto, esto significaba una violación del artículo 2 del Tratado de No-Proliferación, de la Declaración conjunta de las dos Coreas sobre desnuclearización de la Península coreana, realizada el 19 de febrero de 1992 y del convenio marco acordado entre los Estados Unidos y la República Popular de Corea el 21 de octubre de 1994. La narración de lo acontecido en esta entrevista es bastante problemática. Los Estados Unidos insisten en que el viceministro de Asuntos Exteriores de la RPC, después de negarlo, muy enfadado acabó admitiendo la existencia de un programa de enriquecimiento de uranio, mientras que otras versiones son escépticas sobre esta admisión y su significado en la pugna bilateral y en la táctica negociadora⁴⁸.

El caso es que esta “admisión” no sólo significó la congelación de la normalización y ayudas económicas de Japón a la RPC, sino la ruptura del acuerdo marco de octubre de 1994. Todo ello en un clima de complicación sobre las medidas a tomar, en función de las posiciones de Japón—que quería evitar que la RPC reanudara su programa nuclear—y la República de Corea—que quería mantener su política de atracción y compromiso con la RPC y evitar un ataque militar estadounidense. El 14 de noviembre KEDO⁴⁹ anunció la decisión de suspender los suministros acordados de fuel oil pesado para diciembre. Días después la Junta de Gobernadores de la Agencia Internacional de Energía Atómica adoptaba una Resolución donde apoyaba la declaración de su Director General de 17 de octubre, donde expresaba su profunda preocupación por las información de que la RPC tenía un programa para enriquecer uranio para la producción de armas nucleares, urgía a este Estado cooperar con la Agencia pusiera fin a su programa nuclear, que facilitara las inspecciones y que pusiera fin a cualquier programa de construcción de armas nucleares⁵⁰.

La respuesta de la República Popular fue dura, presentando sus propios términos para la negociación de la cuestión nuclear basada en un acuerdo de no agresión. Y el 27 de diciembre de 2001 pidió a la AIEA que quitara los sellos y las cámaras de video previamente instaladas en sus instalaciones. El 22 de diciembre funcionarios norcoreanos empezaron a romper los sellos y quitar las cámaras. Cinco días después las autoridades norcoreanas exigieron la retirada de los tres inspectores de la AIEA. El 6 de enero una nueva Resolución de la Junta de Gobernadores de la AIEA hacía un llamamiento a la RPC para que con urgencia cooperara, permitiera la vuelta de los inspectores, se restablecieran los instrumentos de vigilancia, cumpliera la Resolución del 29 de noviembre, y permitiera la verificación y la realización de las medidas de salvaguardia a las que estaba obligada⁵¹.

Dando un paso más, el 10 de enero de 2002, la RPC anunció su retirada del Tratado de No-Proliferación quedando así liberado de cumplir el acuerdo de Salvaguardias. Pero el gobierno de la RPC se cuidó muy bien de asegurar que no tenían intención de producir armas

⁴⁷ Se afirmaba que la tecnología para el enriquecimiento mediante centrifugado la había obtenido de Pakistán a cambio del suministro de misiles Nodong. IISS (2004): *North Korea's Weapons Programmes. A net assessment*. Basingstoke, Palgrave MacMillan.

⁴⁸ Véase por ejemplo el debate en la revista *Foreign Affairs*: Harrison, Selig S.: “Did North Korea Cheat?”, *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 1 (January/February 2005); Reiss, Mitchell B. y Gallucci, Robert L.: “HEU done it”, *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 2 (March/April 2005); “Harrison replies”, *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 2 (March/April 2005).

⁴⁹ Organización para el Desarrollo de la Energía en la Península de Corea, consorcio establecido en marzo de 1995.

⁵⁰ IAEA: “Board of Governors Adopts Resolution on Safeguards in the DPRK”, 29 de noviembre de 2002.

⁵¹ IAEA: “Board of Governors Adopts Resolution on Safeguards in North Korea”, 6 de enero de 2003.



nucleares y que sus actividades nucleares se reducirían al terreno de la utilización de la energía nuclear para fines pacíficos, como la producción de electricidad.

El gobierno de los Estados Unidos anunció entonces que el asunto se llevaría al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y que se iban a discutir medidas sancionadoras.

Estados Unidos que estaba concentrado en los preparativos de la guerra contra Irak se encontraba en una tesitura complicada. Por una parte acababa de aprobar el documento “National Security Strategy of the United States” que rompía con los esfuerzos de contraproliferación anteriores autorizando ataques preventivos sobre Estados o grupos terroristas que estuvieran cercanos a la adquisición de armas de destrucción masiva o de sus medios de lanzamiento⁵². Pero si atacaba militarmente a la RPC, para lo que llevó a cabo un despliegue de aviones de bombardeo y reconocimiento, y destruía sus principales instalaciones nucleares se tendría que enfrentar a una guerra donde sus 30.000 hombres estacionados en la República de Corea, en buena parte desplegados cerca de la zona desmilitarizada y en Seúl, quedarían a merced de las armas químicas y biológicas de la artillería y misiles de la RPC. A esto se unía la cercanía de Seúl a la zona desmilitarizada, quedando expuesta la extensa ciudad de más de once millones de habitantes a un ataque devastador. El Gobierno de Seúl dejó bien claro que estaba rotundamente en contra de cualquier operación militar. Japón, tampoco quería una desestabilización en la península de Corea y la República Popular China y en otro orden Rusia, no estaban dispuestos a consentir un ataque al margen de una decisión del Consejo de Seguridad.

En esta tesitura, el 12 de febrero de 2003, la Junta de Gobernadores de la AIEA adoptó una nueva Resolución sobre el acuerdo de Salvaguardias y decidía informar del caso al Consejo de Seguridad⁵³.

La diplomacia estadounidense buscó una salida tratando de evitar una negociación bilateral, que para la RPC era esencial al considerar a Estados Unidos como el causante de los problemas. Colin Powell, tras barajar varias fórmulas, solicitó el apoyo de Pekín para una negociación a cinco (Estados Unidos, la República Popular de Corea, la República de Corea, la República Popular China y Japón), y, al final, tras las presiones y persuasión de la República Popular China sobre la RPC se consiguió la aceptación de una fórmula intermedia, ni bilateral ni a cinco, una reunión trilateral a celebrar en Pekín entre Estados Unidos, la República Popular de Corea y la República Popular China. La reunión tuvo lugar el 23-24 de abril de 2003.

Esta reunión es importante por varias razones, siendo a nuestros efectos la principal el hecho de que la RPC presentase una propuesta de arreglo en cuatro etapas :

- 1.- En la primera etapa la RPC declararía su intención de abandonar su programa nuclear militar y los suministros de fuel oil se reanudarían.
- 2.- En la segunda etapa, tendrían lugar inspecciones de las instalaciones nucleares de la RPC y los Estados Unidos firmarían un pacto de no agresión.
- 3.- En la tercera etapa se llegaría a acuerdo sobre los misiles y las relaciones políticas entre la RPC con los Estados Unidos y Japón se normalizarían.

⁵² De acuerdo con el *Washington Post*, la directiva presidencial *top secret* aneja al documento nombraba a la República Popular de Corea, Siria, Irán y Libia entre los Estados que estaban en el punto de mira de la nueva política estadounidense. Véase Allen, Mike y Gellman, Barton: “Preemptive Strikes Part of US Strategic Doctrine”, *Washington Post*, 11 de diciembre de 2002.

⁵³ IAEA : “Board of Governors Adopts Resolution on Safeguards in North Korea”, 12 de febrero de 2003.



4.- En la cuarta etapa se terminaría la construcción de los reactores nucleares de agua ligera, tal como había sido acordado en 1994, y entonces se procedería al desmantelamiento del programa nuclear que se había mantenido.

Los Estados Unidos rechazaron la propuesta y establecieron su posición: Sólo negociarían un acuerdo político y económico tras el completo, irreversible y verificable desarme de la RPC.

No hubo posibilidad de un encuentro bilateral y el jefe de la delegación coreana dejó caer de forma informal ante Kelly que tenían uno o dos ingenios nucleares, habían completado el reproceso de 8.000 barras de combustible nuclear ya utilizado y que tomarían ulteriores medidas si no llegaban a un acuerdo.

Las conversaciones acabaron mal y antes de lo programado.

Al mes siguiente la RPC consideraba nula la Declaración conjunta sobre desnuclearización de la península de Corea. Y en junio, la Administración estadounidense lanzaba la Iniciativa contra la Proliferación teniendo como objetivo principal a la RPC.

Finalmente, gracias a los buenos oficios y los incentivos de la República Popular China se pudo llegar a una reunión a seis en Pekín del 27 al 29 de agosto, aceptándose por parte estadounidense una reunión bilateral al margen de la conferencia. Rusia que, junto con la República Popular China se había opuesto a que el Consejo de Seguridad actuase contra la RPC en el mes de julio, acabó entrando en las conversaciones a seis, si bien su papel ha sido bastante marginal.

La primera ronda fue de tanteo y, aunque existía un amplio campo para conseguirse un acuerdo⁵⁴, no se avanzó. La RPC no se comprometió a nada mientras no existiesen contrapartidas; y los Estados Unidos mantuvieron la posición de que sólo negociarían un acuerdo político y económico tras el completo, irreversible y verificable desarme de la RPC.

Interesante es reseñar que ya en esta primera negociación la delegación de la RPC dejó bien claro que, si no se llegaba a un acuerdo, ellos procederían a declararse como Estado nuclear y a realizar una prueba nuclear, como así ha ocurrido, siguiendo esta secuencia, en 2005 y 2006.

El resultado fue prácticamente nulo, no mostrando la RPC ningún interés en continuar con este tipo de ejercicios.

El 2 de octubre la RPC anunciaba que había terminado el reprocesamiento de las 8000 barras ya utilizadas de combustible de uranio en Yongbyon.

Con grandes esfuerzos pudo llegarse a la segunda reunión en febrero de 2004 también con escasos resultados. Será en la tercera ronda, celebrada el 21-22 de junio cuando los Estados Unidos presenten una propuesta más detallada para la solución del problema, partiendo del desarme completo, irreversible y verificable y accediendo de forma tenue al principio de cesiones simultáneas⁵⁵.

La propuesta, desarrollada en coordinación con Japón y la República de Corea era la siguiente:

⁵⁴ Esta es la opinión entre otros de Bluth, Christoph: "Between a Rock and an Incomprehensible Place: The United States and the Second North Korean Nuclear Crisis", *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. XVII, nº 2 (Fall 2005), p. 102.

⁵⁵ "Prepared Statement of James Kelly, Assistant Secretary of State for East Asian Affairs", en Senate Foreign Relations Committee: Dealing with North Korea's Nuclear Programs" 15 de julio de 2004.



1.- Un primer paso consistente en el compromiso de la RPC de dismantelar todos sus programas nucleares

2.- Una etapa de puesta en práctica de este compromiso que se negociaría para supervisar el dismantelamiento y eliminación de todas las instalaciones y materiales nucleares; supresión de todas las armas nucleares y componentes armamentísticos, centrífugadoras y otros componentes nucleares, materiales fisibles y barras de combustible; y un programa de monitorización a largo plazo.

La propuesta preveía un periodo preparatorio corto inicial para preparar el dismantelamiento y eliminación de los programas nucleares con todas las garantías.

Una vez que la RPC cumpliera con estos compromisos las otras partes darían los pasos oportunos para aportar las garantías de seguridad, estudiar los requerimientos de energía de la RPC y discutir de forma bilateral los pasos para levantar las sanciones económicas que restaran.

De este modo, los pasos propuestos por Estados Unidos estaban contenidos en tres fases:

1.- La RPC declaraba la supresión de su programa nuclear y los Estados Unidos aportaba una garantía de seguridad tentativa y suministraba fuel oil.

2.- La RPC dismantelaba por completo sus armas y programas nucleares y los demás Estados aportaban una garantía de seguridad multilateral y recursos energéticos a la RPC

3.- Etapa final de normalización de relaciones.⁵⁶

Por su parte, la delegación de la RPC insistió en el principio de congelación, pero sólo tras la obtención de compensaciones, solicitando ayuda en el sector energético, el levantamiento de las sanciones y la eliminación de la RPC de la lista de Estados que apoyaban el terrorismo a cambio de la congelación de los programas nucleares. El jefe de la delegación de la RPC volvió a amenazar con hacer una prueba nuclear si no se llegaba a ningún acuerdo⁵⁷.

Esta vez se consiguió llegar a ciertas posiciones comunes, pero al poco tiempo, el 27 de julio, el Congreso de los Estados Unidos aprobaba la North Korea Human Rights Act. La RPC vio en esto un claro acto de hostigamiento y hostilidad y, de nuevo, volvió a indicar que no tenía interés en seguir negociando en esas condiciones.

Las negociaciones se ralentizaron y aunque la RPC lo negó, una de las razones de esta desaceleración negociadora hay que buscarla en las elecciones presidenciales en los Estados Unidos. De nuevo fue elegido como presidente George W. Bush y de nuevo en el discurso de enero de 2005 citó a la RPC, pero sin introducirla directamente en el Eje del Mal, mencionando los esfuerzos para conseguir el abandono de sus ambiciones nucleares. Condolezza Rice, por su parte, fue más allá y calificó al régimen norcoreano como una “avanzadilla de la tiranía”.

A los pocos días, el 10 de febrero de 2005, el Ministerio de Asuntos Exteriores de la RPC denunciaba la política hostil estadounidense, anunciaba que no volverían a las conversaciones

⁵⁶ Véase Koo, Bo-Hak: “The Six-Party Talks: A critical Assessment and Implications for South Korea’s Policy toward North Korea”, *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. XVIII, nº1 (Spring 2006).

⁵⁷ Bluth, *op. cit.*, p. 105.



a seis y que la RPC ya había producido armas nucleares para la autodefensa. Se declaraba un Estado nuclear *de facto*.

De nuevo las presiones e incentivos de la República Popular China y en otro orden las de la República de Corea consiguieron que se produjera en Pekín una nueva reunión a seis el 26 de julio. Las negociaciones, que perduraron hasta el 7 de agosto, volvieron a encallar, siendo el tema del uso pacífico de la energía nuclear el punto principal de discordia. Se hizo un receso hasta el 13 de septiembre y volvieron a la mesa de negociaciones. Llegándose a una declaración conjunta sobre los principios que debían guiar las futuras negociaciones y que se hizo pública el 19 de septiembre. En ella los participantes reafirmaban entre otros asuntos, que el objetivo de las conversaciones a seis consistía en que la península de Corea quedase como un territorio desnuclearizado de forma verificable y de forma pacífica.

La RPC se comprometía a *abandonar* todas las armas y programas nucleares existentes y volver cuanto antes al Tratado de No-Proliferación y al acuerdo de Salvaguardias con la AIEA, así como a observar la Declaración Conjunta sobre Desnuclearización de la península de Corea. Al mismo tiempo señalaba su derecho a la utilización para fines pacíficos de la energía nuclear. Las otras partes estaban de acuerdo en discutir *en el momento apropiado* el suministro de un reactor de agua ligera—los Estados Unidos pretendía que la utilización de la energía nuclear para fines pacíficos podía permitirse, pero en el futuro-.

Estados Unidos y la RPC se comprometían a respetar la soberanía de cada uno de ellos y a coexistir pacíficamente-poniendo coto así a la doctrina de cambio de régimen- y a dar pasos para la normalización de sus relaciones.

Había un compromiso de promover la cooperación económica en los sectores de la energía, el comercio, las inversiones de forma bilateral y/o multilateral.

Las partes directamente relacionadas negociarían un régimen de paz permanente para la península de Corea en un foro distinto y apropiado. Este era un punto esencial que limitaría las posibilidades de acuerdo pues los dos foros negociadores tendrían que ir en paralelo.

Los seis Estados explorarían las formas y medios de promover la cooperación en seguridad en el nordeste de Asia

En el penúltimo párrafo los seis Estados acordaban adoptar los pasos coordinados necesarios para poner en práctica por fases el consenso alcanzado, siguiendo el principio de “compromiso por compromiso y acción por acción”⁵⁸.

Si esta reunión había sido problemática más problemática iba a ser por sus consecuencias la decisión del Departamento del Tesoro de Estados Unidos de designar al Banco Delta Asia de Macao como un banco de principal preocupación en el lavado de dinero, prohibiendo a las instituciones financieras estadounidenses establecer, mantener, administrar o gestionar de forma directa o indirecta cualquier cuenta en los Estados Unidos en beneficio de este banco. Esta decisión significó congelar una parte de los activos financieros de la RPC, 24 millones de dólares será considerado como un nuevo acto de clara hostilidad y tendrá unas consecuencias determinantes en las negociaciones posteriores.

En efecto, tal como estaba acordado en la declaración común, los seis Estados se volvieron a reunir del 9 al 11 de noviembre de 2005. La delegación de la RPC centró su interés negociador en desbloquear los fondos del Banco Delta. Los Estados Unidos negaron que la sanción estuviera relacionada con el tema nuclear y afirmaron que se trataba de dos procesos distintos y no conexiones. No hubo ningún progreso.

⁵⁸ “Joint Statement of the Fourth Round at the Six-Party Talks”, Pekín, 19 de septiembre de 2005



A partir de este momento el proceso se va a ir deteriorando de forma manifiesta. La RPC dejó bien claro que sólo volvería a la mesa negociadora si se descongelaban previamente sus activos financieros del Banco Delta.

El 1 de junio de 2006 el Comité Ejecutivo de KEDO anunció que daba por terminado el proyecto de construcción de dos reactores de agua ligera en la RPC. Era otra vuelta de tuerca.

El 15 de julio la RPC rompió el impasse con el lanzamiento de siete misiles, uno de largo alcance y los otros seis de corto y medio alcance, produciendo la indignación general.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la Resolución 1695 condenando estos lanzamientos, demandando a la RPC que volviera a las conversaciones a seis, que suspendiera sus actividades de lanzamiento de misiles y restableciera la moratoria en las pruebas de misiles que había adoptado en 1999. Al mismo tiempo requería a los Estados miembros a no adquirir estos sistemas o sus componentes y materiales de la RPC, así como la transferencia de materiales, componentes y tecnología de misiles a la RPC.

Esta vez la República Popular China no se abstuvo y la Resolución fue aprobada por unanimidad⁵⁹.

Meses después, el 9 de octubre tenía lugar la primera prueba subterránea nuclear de la RPC. Las amenazas se habían acabado materializando. Las consecuencias iban a ser muy importantes en el contexto de seguridad regional y también global. El Consejo de Seguridad adoptó una nueva Resolución, la 1718 donde, actuando en virtud del artículo 41 de la Carta y expresando “la más grave preocupación”, condenaba el ensayo nuclear, exigía que la RPC no hiciera nuevos ensayos nucleares ni lanzamiento de misiles, exigía que se retractase del anuncio de su decisión de retirarse del TNP y se reincorporase tanto al tratado como al acuerdo de Salvaguardias. Decidía que la RPC suspendiera todas las actividades relacionadas con su programa de misiles balísticos y asumiera los compromisos preexistentes en materia de suspensión de lanzamiento de misiles. Decidía que la RPC abandonase todas las armas nucleares y los programas nucleares existentes de manera completa, verificable e irreversible, así como todas las demás armas de destrucción masiva y su programa de misiles balísticos de manera completa, verificable e irreversible.

Tras estas primeras decisiones, el Consejo de Seguridad decidía también que todos los Estados miembros tenían que impedir el suministro a la RPC de armamento convencional, una serie de artículos, materiales, equipos, bienes y tecnología incluidos en varias listas y de artículos de lujo. A su vez resolvía que la RPC tenía que dejar de exportar armamento convencional y los artículos, materiales, equipos, bienes y tecnología incluidos en aquellas listas y que los Estados miembros tenían que prohibir que sus nacionales adquirieran estos productos. Los Estados miembros también habían de impedir la transferencia de capacitación técnica, asesoramiento, servicios, o asistencia relacionada con esos productos y habían de congelar los fondos y otros activos financieros y recursos económicos, con algunas salvedades, de las personas o entidades que designase el Comité del Consejo de Seguridad que se creaba *ad hoc* o el Consejo de Seguridad por participar en programas nucleares, en programas relativos a otras armas de destrucción masiva y misiles balísticos. E impedir el ingreso en su territorio o el tránsito de las personas designadas por el Comité o el Consejo de Seguridad.

La larga Resolución terminaba alentando a intensificar los esfuerzos diplomáticos y de abstenerse de toda acción que pudiera agravar la tensión y facilitar la pronta reanudación de las conversaciones a seis, exhortando a la RPC a regresar inmediatamente a estas conversaciones. Las actividades de la RPC se mantendrían en examen pudiendo el Consejo

⁵⁹ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 1695 (2006), 17 de julio de 2006.



de Seguridad proceder a reforzar, modificar, suspender o levantar las medidas adoptadas e incluso adoptar otras decisiones⁶⁰.

La cuestión fundamental iba a ser su efectividad. Si la República Popular China cortaba suministros básicos y si la República de Corea lo hacía también el régimen norcoreano estaría cerca del colapso en poco tiempo. La cuestión es que esta posibilidad no interesaba a ninguno de estos dos Estados. La República Popular China reanudó los suministros de petróleo y otras ayudas pasados unos días de la realización de la prueba nuclear, y la República de Corea ha mantenido, con algunas significativas excepciones, un nivel de ayudas a la RPC bastante cercano al que se realizó en los meses anteriores al ensayo nuclear. En estas condiciones, la pretensión de un cambio de régimen en un sistema político tan cruel y tan cerrado como el del RPC era algo ilusoria.

Conclusión

De este recorrido en paralelo sobre los dos conflictos internacionales abiertos en temas nucleares cabe sacar algunas conclusiones que se perfilarán cuando se publique la segunda parte de este trabajo

En primer término hay que subrayar el cambio que supuso la entrada de la nueva administración Bush en la política estadounidense hacia estos dos Estados, de forma particular tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Su inclusión en el “Eje del Mal” y los preparativos para ataques preventivos e incluso ataques nucleares no podía sino ser acogida con enorme inquietud y dar lugar a una reacción defensiva.

En segundo término hay que recalcar también el cambio de esta administración con respecto a los temas de desarme, bloqueando o desnaturalizando prácticamente todos los foros de desarme referentes a armas a destrucción masiva. Este aspecto chocó incluso con los planteamientos que habían sido asumidos por los aliados en el Concepto Estratégico de la OTAN de 1999, manteniéndose por inercia un documento que tenía una filosofía muy cercana a la concepción de seguridad cooperativa y que chocaba en varios de sus apartados con los planteamientos filosóficos de la nueva administración estadounidense.

Asimismo hay que constatar la interpretación unilateral realizada con respecto al artículo cuatro del TNP. No se iba a permitir que nuevos Estados pudieran acceder al enriquecimiento de uranio, limitando de forma unilateral las actividades de enriquecimiento para fines pacíficos hasta entonces permitidas.

Junto a esto hay que reseñar la enorme dificultad de iniciar un proceso de negociación con Irán cuando se descubrió la existencia de un programa nuclear clandestino violando al menos el acuerdo de Salvaguardias de la AIEA y quedando importantes asuntos por aclarar tal como ha dejado reiteradamente constancia la AIEA. Esto significaba premiar los incumplimientos. En el caso de la RPC la cuestión de la “admisión” de las actividades de enriquecimiento de uranio, detonante del cambio de actitudes y de medidas en cadena que conducirán al anuncio de retirada de la RPC del TNP, era bastante más cuestionable. La RPC ha visto cómo los posibles avances en la negociación a seis quedaban reiteradamente cercenados por medidas que los Estados Unidos iba dando en paralelo: impedir la normalización y recepción del paquete de donaciones y créditos de Japón, “North Korea Human Rights Act”, congelación de fondos del Banco Delta.

⁶⁰ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 1718(2006). 14 de octubre de 2006.



Otro aspecto significativo es la diferencia en los programas nucleares de ambos Estados. Irán está centrado en la producción de electricidad, dando cobertura así al enriquecimiento de uranio, mientras que la RPC está centrada en el reprocesamiento de uranio y la producción de plutonio. Irán podría llegar a tener armas nucleares, la RPC ya posee varios ingenios nucleares, si bien no sofisticados.

Se detecta en el planteamiento de las negociaciones con respecto a los dos Estados, la existencia de precondiciones que impiden la búsqueda de un terreno común,

Las aproximaciones negociadoras con respecto a Irán y a la RPC son en parte iguales y en parte diferentes. Existe una aproximación más coherente en el caso de Irán al realizarse por los Estados europeos, siempre con el visto bueno de los Estados Unidos, y teniendo en cuenta los intereses de Rusia y la República Popular China. Además, con el paso del tiempo, la evaluación sobre las intenciones de Irán ha sido crecientemente coincidente entre los principales Estados de la Unión Europea y los Estados Unidos.

En el caso de las conversaciones a seis, el papel de los actores es sensiblemente diferente. Los seis actores tienen agendas y políticas diferentes. Rusia ha tenido un papel marginal. Japón y Corea del Sur han tratado de mantener posiciones comunes, aunque con muy importantes matices, sobre todo en el caso de la República de Corea, a través de un proceso de consultas. Lo que ha quedado claro es que los principales actores son la República Popular China y los Estados Unidos.

Es también llamativa la ausencia de incentivos en la negociación (dejando de lado los incentivos para que la RPC accediera a negociar y seguir negociando en las conversaciones a seis) en el caso de la RPC frente a los incentivos ofertados en 2005 y sobre todo en 2006 a Irán.

Llama la atención que Estados Unidos no haya negociado bilateralmente con ninguno de los dos Estados. Esta posición tiene una lógica punitiva y demostrativa y por ello Estados Unidos ha utilizado foros multilaterales o a los Estados europeos, si bien progresivamente se ha ido acercando a esta negociación bilateral en el caso de las conversaciones a seis. Pero, a fin de cuentas, como se ha recordado en varias ocasiones, Ronald Reagan, que también consideraba a la Unión Soviética como un Estado maligno y objetivamente era tan detestable para una mentalidad occidental defensora de los derechos humanos y las libertades como pueden serlo estos dos regímenes políticos, negoció con la Unión Soviética y obtuvo unos resultados históricos. La suavización de esta táctica refleja también una división existente en la propia administración estadounidense con respecto a la táctica negociadora.

Ligado a esto, está la increíble ausencia de una oferta de garantías de seguridad reales para estos dos Estados, asunto este absolutamente esencial para mover la negociación, y que se puede explicar en función de la lógica de cambio de régimen con que abordaron los Estados Unidos las relaciones con estos dos Estados. En el caso de Irán la posición adoptada en cuanto a las garantías de seguridad por E3/UE no puede sino producir hilaridad cuando no cierto sonrojo. La Unión Europea no puede permitirse semejante bisonñez que deja un amplio margen para la acusación de subordinación. Así lo ha percibido Irán, aunque haya seguido manteniendo que “la vía del diálogo con Europa es clara y correcta y la que puede dar resultados”.

Las pretensiones, requerimientos y demandas europeas y de los Estados Unidos han sido claras y han sido precisas en los paquetes negociadores ofertados, mientras que las ofertas han sido en muchos casos vagas e imprecisas. Las propuestas de fases o etapas para la obtención de resultados en la negociación no han pasado de la fase de propuesta. En el caso de la RPC, la declaración conjunta de 19 de septiembre de 2005 aparte de no contener incentivos



palpables y garantías de seguridad, es vaga, puede ser interpretada de diversa forma y, sobre todo, carece de una hoja de ruta para su puesta en práctica. En el caso de Irán, de momento se desconoce su respuesta a la propuesta de junio de 2006 que, a pesar de sus serias carencias, podía servir como base de negociación. Parece claro que el derecho inalienable reconocido en el artículo 4 del TNP es una cuestión de principio que no permite avanzar, al existir un consenso entre las diversas facciones políticas del régimen iraní, salvo que se accediera por parte de Estados Unidos a unas limitadas y muy sometidas a salvaguardias actividades de enriquecimiento de uranio. Para ello el clima político y el juego de fuerzas en Irán tendría que cambiar de forma sustancial.

En el caso de la RPC el juego político interno también existe ligado al tema nuclear, pero no es comparable en movimientos al que existe en Irán, ni tampoco en posibles resultados, dada su potencial brusquedad, brusquedad que aterroriza por sus posibles consecuencias a los Estados vecinos. Hay que resaltar, no obstante, que la RPC es un Estado mucho más expuesto tras su anuncio de retirada del TNP, la expulsión de los inspectores de la AIEA y la realización de la prueba nuclear. Irán, por el contrario, a pesar de los serios problemas que mantiene con la AIEA, sigue alegando que su programa es exclusivamente para fines pacíficos y que la AIEA no ha detectado la desviación de las actividades nucleares hacia la producción de armamentos.

El resultado de las políticas estadounidenses y de las medidas adoptadas en las conversaciones y negociaciones es la existencia de una profundísima desconfianza con respecto a los Estados Unidos y poca credibilidad en el caso de la Unión Europea, aunque los comunicados oficiales de Irán digan otra cosa. Este ambiente general es lo primero que habría que sanear.

Asimismo las diferencias en las capacidades de maniobra de los dos Estados en el tablero regional y mundial son muy diferentes. Irán, aunque tiene una sensación de Estado rodeado por la presencia estadounidense, ha jugado sus bazas de forma bastante inteligente tanto en Irak como en Oriente Medio en su conjunto y también en Afganistán. A ello se añade la posesión de grandes reservas de gas y petróleo, que no puede poner en valor por problemas tecnológicos y de inversiones, y la producción de alrededor de cuatro millones de barriles de petróleo diarios y de 84 millones de metros cúbicos de gas. Este es un instrumento que utiliza y puede utilizar con unos importantes réditos en una época de asegurarse recursos y lucha por recursos escasos, donde Asia juega un papel crecientemente importante.

El caso de la RPC es distinto, es un Estado aislado, sumido en una gran pobreza, y dependiente de las donaciones por motivos humanitarios.

Esto explica que las sanciones acordadas en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU tengan una diferente incidencia en ambos Estados. Sobre el papel, ahogar económicamente al régimen norcoreano es relativamente sencillo, pero las cuestiones humanitarias y el temor al colapso del régimen político paralizan a importantes actores y limita la posibilidad de consenso internacional. Si el Gran Partido Nacional ganase las próximas elecciones presidenciales en la República de Corea, la política de este Estado cambiaría sustancialmente, pero aún así es dudoso que la República Popular China variase su actual política. Esto también explica los resultados negociadores tras el ensayo nuclear. La RPC no tiene prisa en la negociación a la espera de los resultados electorales en Estados Unidos y en la República de Corea.

En el caso de Irán, el colapso del régimen político por medio de las sanciones es una ilusión.



Las alternativas militares, independientemente de no estar admitidas por el Consejo de Seguridad, que explícitamente reconoce en ambos casos que actúa bajo el artículo 41 y que excluye el uso de la fuerza militar, son altamente problemáticas, por distintas razones, tanto en Irán como en la RPC. No obstante, hay que subrayar, existen mejores percepciones en Irán con respecto a las posibilidades de actuación militar estadounidense que en la RPC.

El avance en una de las dos negociaciones/conversaciones tendrá consecuencias en la otra. De hecho, existe un intercambio de información y apoyos entre Irán y la RPC.





EVOLUCIÓN DE PERCEPCIONES ESTRATÉGICAS: EE.UU.-VIETNAM, DE LA FICHA DE DOMINÓ AL PEÓN DE AJEDREZ

Rubén Herrero¹

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

Este artículo muestra la evolución de las percepciones estratégicas de Estados Unidos hacia Vietnam, desde antes de la Guerra de Vietnam, hasta 2007. De forma breve, en el curso del texto, aparecen los principios doctrinales que han regido esta evolución. Así, aparecen: la doctrina Eisenhower; el paradigma de la Guerra Fría (seguido por las Administraciones de Kennedy y Johnson); la diplomacia pentapolar de Kissinger que modeló la política exterior de la Administración Nixon; y por último, el desbloqueo de las relaciones 20 años después de la guerra y el papel de Vietnam en la guerra contra el terrorismo de la Administración de George W. Bush.

Palabras clave: Estados Unidos, Vietnam, percepciones estratégicas.

Title in English: “The Evolution of Strategic Perceptions:
U.S.-Vietnam, from Domino to Chess Pawn”.

Abstract:

This article shows the evolution of the U.S. strategic perceptions of Vietnam, since before the Vietnam War, until 2007. Briefly, in the text, the main doctrinal principles ruling this evolution are examined: namely, the Eisenhower doctrine; the Cold War paradigm (mainly followed by the Kennedy and Johnson Administrations); Kissinger's pentapolar diplomacy, which shaped the Nixon Administration foreign policy; and last, the unlocking of the relations between both countries twenty years after the war and the role of Vietnam in the George W. Bush Administration's war against terrorism.

Keywords: United States, Vietnam, Strategic Perceptions.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Rubén D. Herrero de Castro es Profesor de Relaciones Internacionales e Investigador Senior de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Su principal línea de investigación es el análisis de los procesos de percepciones y toma de decisiones en política exterior.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* rubenherrero@cps.ucm.es.



Introducción

“Nuestra seguridad puede perderse pieza a pieza, país por país”

John F. Kennedy

Uno de los hechos más relevantes del escenario internacional actual es la nueva percepción que Estados Unidos tiene del Sureste asiático en general y concretamente del país con el que libró una guerra de efectos demoledores para ambos contendientes: Vietnam.

Obviamente los trágicos acontecimientos del 11 de Septiembre, ayudan a explicar no sólo esta nueva percepción (anterior a los atentados) sino también la aceleración de los efectos que la nueva visión estadounidense del Sureste asiático ha producido, incluida su nueva etapa de relaciones con Vietnam.

Ha sido desde luego un largo proceso, el que comenzó allá por los años 60, considerando a Vietnam una amenaza para la seguridad de Estados Unidos y la de sus aliados occidentales, hasta convertirse hoy en día, en un socio de negocios en la zona y un potencial aliado norteamericano.

Pero antes de centrarnos en el presente, sería positivo, enunciar de forma breve la evolución histórica y política-psicológica de la percepción estadounidense de Vietnam.

Cuando en los años 60, Kennedy llegó a la Presidencia, Vietnam no era una nueva situación a afrontar, sino un compromiso heredado, que si bien inicialmente no parecía ser un problema de primer orden para EE.UU, terminó convirtiéndose en tal. Inicialmente, y más por inercia política que por convencimiento, la Administración Kennedy decidió seguir apoyando a Ngo Dinh Diem, un político católico fuertemente nacionalista y anti-comunista, que agradaba por su oposición al colonialismo francés, con lo cual se pensaba podría ganarse el favor de la población vietnamita y establecer un gobierno efectivo e impermeable al comunismo, que ganaba adeptos en el Norte, liderado por Ho Chi Minh que contaba con el apoyo principalmente de la Unión Soviética y en menor medida de China. Todo ello con la esperanza de fortalecer a un Vietnam del Sur al que se veía como un futuro y poderoso aliado en la zona, en la guerra que Estados Unidos libraba por la supremacía mundial con la Unión Soviética y el bloque comunista.

Se produjo entonces una aproximación política de acuerdo a planteamientos teóricos de Política Exterior de la Guerra Fría elaborados por Administraciones pasadas. Así encontramos en el contexto político-ideológico de Kennedy y sus asesores, la aceptación de las siguientes estrategias y percepciones del escenario internacional:

- a) "La percepción del comunismo como una fuerza monolítica", que provenía de la teoría de la represalia masiva de Eisenhower, fue plenamente aceptada por la Administración Kennedy². Esta concepción monolítica del comunismo interpreta que éste actúa de manera uniforme y agresiva, sin distinción entre distintos regímenes comunistas. De esta forma y bajo esta doctrina, la Unión Soviética estaría detrás de todas las insurgencias comunistas en el mundo a través de las denominadas “guerras de liberación nacional”; a tal esfuerzo (de acuerdo con esta percepción) se uniría más adelante China. Tal y como expresan las palabras del propio Kennedy en 1961: "Los rusos y los chinos tienen dentro

² Kateb, George: "Kennedy as Stateman", *Commentary* (June 1966), p. 55.



de sus fronteras casi mil millones de personas totalmente movilizados para el avance del sistema comunista"³.

- b) Teoría de la contención del comunismo, desarrollada por George Kennan en 1947 (en su famoso artículo publicado en *Foreign Affairs*), que implica "que Occidente liderado por los EE.UU debe permanecer alerta contra la expansión comunista a través de una política de contención"⁴. Esta estrategia más adelante sería desarrollada por Dean Acheson durante la Administración Truman; sería continuada por John Foster Dulles durante la Administración Eisenhower, y sería aceptada sin reservas por la Administración Kennedy, encontrando en éste y en su Secretario de Defensa Robert McNamara sus más firmes valedores. La política de la contención "se convirtió en un indiscriminado principio de Política Exterior. Las amenazas a la seguridad americana se percibían como infinitas"⁵ y se aceptó sin fisuras el papel de guardián de la libertad, como muestra la siguiente afirmación del Presidente Kennedy (en la misma reunión de la nota número 2): "Ahora nuestra máxima responsabilidad es ser el principal defensor de la libertad en este tiempo de máximo peligro. Sólo Estados Unidos tiene el poder, los recursos y la determinación. Nos hemos comprometido a nosotros mismos a la defensa de docenas de países alrededor del globo que se vuelven hacia nosotros en su búsqueda de independencia y defensa de la libertad".
- c) Teoría del dominó, que enunciada por Eisenhower (Abril 1954) y aplicada concretamente por él al caso de Indochina, consistía en que si ésta caía el resto del Sureste asiático la seguiría muy rápidamente como una fila de fichas de dominó⁶, con las graves consecuencias que ello supondría para el mundo occidental y la seguridad de Estados Unidos. Esta teoría, plenamente aceptada y desarrollada durante la Administración Eisenhower, se convertirá desde el principio en uno de los puntales de acción de la Administración Kennedy, el cual consideraba que "nuestra seguridad puede perderse pieza a pieza, país por país"⁷.
- d) La puesta en práctica de estas teorías podría hacerse a través de la estrategia de respuesta flexible, desarrollada por Robert McNamara y el General Maxwell Taylor, como alternativa a la política de represalia masiva. Ello suponía que en la lucha contra el comunismo, la inviabilidad de la utilización de armas nucleares de destrucción total, daba paso a una repuesta localizada, adecuada, selectiva, rápida y efectiva⁸, que requería una diversificación y sofisticación de las armas nucleares que permitiera una amplia selección y graduación en su uso, así como el incremento de las fuerzas convencionales y anti-guerrilla⁹ con las que combatir en las guerras nacionales de liberación.
- e) La percepción del comunismo como un bloque monolítico, la teoría de la contención y la teoría del dominó, encajan desde nuestro punto de vista dentro del término desarrollado por Thomas Khun y aplicado al campo de las Relaciones Internacionales por Hugh Brogan de "paradigma de la Guerra Fría, cuya premisa mayor era que la paz y la prosperidad de Estados Unidos dependían de una asunción activa de la responsabilidad

³ "President Kennedy's Address in Chicago to Democratic Party Dinner", *Public Papers of the Presidents, Kennedy*, 28 de abril de 1961, p. 340.

⁴ McNamara, Robert (1995): *In Retrospect*, Boston, Times Book, p. 30.

⁵ Kateb, *op. cit.*, p. 55.

⁶ McNamara, *op. cit.*, p. 31.

⁷ "President Kennedy's Address to American Society of Newspaper Editors", *Public Papers of the Presidents, Kennedy*, 20 de abril de 1961, p. 306.

⁸ George, Alexander L.: "Crisis Management: The Interaction of Political and Military Considerations", *Survival* (September-October 1984), p. 224.

⁹ Kateb, *op. cit.*, p. 57.



internacional, incluyendo el extremo de ir a la guerra si fuera necesario; su premisa menor es que el único desafío a esa responsabilidad era la conspiración internacional comunista, impulsada por el poder ruso, centralmente dirigida por Moscú, y activa en todos los continentes. La consecuencia obvia de este razonamiento era que los Estados Unidos debían enfrentarse al comunismo, donde quiera que asomara"¹⁰.

No obstante, primero la Administración Kennedy y muy significativamente después la Administración Johnson, no tuvieron en cuenta la doctrina específica de la Administración Eisenhower respecto a Vietnam. Ésta se oponía al crecimiento del comunismo, siempre y cuando amenazara la seguridad nacional de Estados Unidos. Sólo en este caso se adoptarían, si fueran necesarias, medidas de fuerza unilaterales. Pero la administración Eisenhower no percibía que éste fuera el caso de Vietnam. Respecto a este país adoptó una doctrina de cinco puntos¹¹:

- No a la presencia militar de Estados Unidos ni a una guerra terrestre en Asia.
- No comprometerse en la ayuda al colonialismo.
- Si fuera necesario recurrir a la fuerza, no hacerlo nunca de forma unilateral.
- Dicha intervención sería en un área específica, con un propósito limitado, con el objetivo de mantener el conflicto localizado.
- Específicamente en Vietnam del Sur, la ayuda puede concretarse en dinero, provisiones y armas, pero no soldados americanos.

Este planteamiento, se refleja en la siguiente declaración de Eisenhower: “No puedo concebir una mayor tragedia para América, que involucrarse ahora en una guerra a toda escala en cualquiera de aquellas regiones”¹².

Estas percepciones, fueron obviadas por las Administraciones de los Presidentes Kennedy y Johnson y este hecho, sumado a otras causas, dio lugar a una escalada militar que desembocó en un largo y dramático conflicto bélico.

Si bien, la percepción sobre Vietnam y China varió con la Administración Nixon, particularmente en el punto de la percepción de comunismo como un bloque monolítico.

Este hecho se apoyaba en dos desarrollos teóricos:

- El pensamiento de Eisenhower respecto a Vietnam antes mencionado.
- La diplomacia pentapolar defendida por Henry Kissinger, durante la Administración Nixon.

Estos dos aspectos motivaron una variación de las percepciones de Estados Unidos hacia el bloque comunista, que tuvo como resultado el acercamiento entre Estados Unidos y China.

Ello no impidió que la guerra continuara de forma cruenta, pero la premisa de permanecer en Vietnam por motivos de seguridad nacional, se transformó en abandonar dicho territorio de forma digna, alcanzando una paz justa. Para conseguirlo, durante la Administración Nixon, se incrementó la escalada bélica y se amenazó con el uso de armas atómicas (algo que ya había hecho Eisenhower en Corea) para forzar al Vietcong a negociar.

Tras el final de la guerra, se pasó al siguiente estadio de relaciones entre ambos países, un periodo de absoluta hostilidad, económica, política y diplomática, especialmente afectada por

¹⁰ Brogan, Hugh (1996): *Kennedy*, Longman, pp. 182-183.

¹¹ *The War in Vietnam* (documento elaborado por el Staff of the Senate Republican Committee), 1967, p. 23.

¹² *Ibid.*, p. 17.



el espinoso tema de los prisioneros de guerra y los desaparecidos en combate. Prueba de ello fue el embargo económico sostenido de manera férrea por Estados Unidos desde 1964 hasta 1991, fecha en la cual el Presidente Bush, levantó la prohibición de viajar a Vietnam y autorizó un paquete de ayuda humanitaria de un millón de dólares, a un país que había quedado devastado e improductivo durante casi veinticinco años como consecuencia de la guerra. Pero esto no suponía sino un levantamiento parcial de dicho embargo, que terminaría en 1994.

La nueva situación mundial, con un sistema comunista derrotado en el campo de las ideas y en lo económico, tuvo por resultado un nuevo cambio en la percepción sobre Vietnam.

A la aproximación económica, siguió una de naturaleza política, con la visita a Vietnam (Hanoi) del Secretario de Estado Warren Christopher en 1995 (22 años después de la visita de Henry Kissinger). Este acercamiento político y diplomático, culminó en 1997, con el intercambio de embajadores. Por parte de Estados Unidos fue nombrado Peter Peterson, que pasó seis años como prisionero de guerra en Vietnam. Era desde luego, la persona adecuada, para superar las diferencias entre ambos países e inaugurar una nueva etapa de colaboración. Ejemplo de ello son sus palabras al poco de llegar a Vietnam: “Quiero curar las heridas entre Estados Unidos y Vietnam. Hemos compartido una trágica historia. Nadie puede cambiar eso, pero hay pero hay mucho y bueno que podemos hacer de cara al futuro. Es por eso que estoy en Vietnam”¹³.

En los años que siguen a su nombramiento, la cooperación económica y política se ha incrementado, quizás no de manera espectacular, pero sí de forma constante. Así un tratado bilateral de comercio fue negociado y entró en efecto en Diciembre de 2001, incluyendo una ayuda estadounidense de cara a conseguir la integración de Vietnam en la economía de mercado y su ingreso en la Organización Mundial del Comercio. Además fruto de esta nueva percepción mutua se han podido tratar sin tensiones y en un clima de alto entendimiento y cooperación, asuntos tan delicados como los prisioneros de guerra y los desaparecidos en combate. La cooperación diplomática, antaño imposible, hoy es fluida, contribuyendo a ello el Embajador, Raymond F. Burghardt, que fue nombrado en Noviembre de 2001 (permaneciendo en su cargo hasta 2004, cuando fue sustituido por Michael W. Marine), el cual se propuso como primera tarea “construir sobre el asombroso trabajo hecho por Peter Peterson”¹⁴.

Antes de su nombramiento, tuvieron lugar, como todos sabemos, los atroces atentados del 11 de Septiembre. Pero como hemos podido ver, un cambio de percepción era ya evidente. Obviamente el marco internacional resultante, ha podido acelerar, la voluntad de Estados Unidos de reforzar su incipiente amistad con Vietnam como forma de mejorar y apuntalar su posición en una zona tan sensible como el Sureste asiático. En ese sentido cabe señalar las palabras del por entonces nuevo embajador en Vietnam, en su discurso de presentación ante el Comité de Asuntos Exteriores del Senado: “Después del terror del 11 de Septiembre, hemos buscado la cooperación de Vietnam en nuestra lucha contra el terror. El Gobierno vietnamita ha expresado su apoyo y ha provisto a nuestra gente y propiedades de seguridad adicional...Si soy confirmado, buscaré reforzar la cooperación de Vietnam en el combate del terrorismo... Un Vietnam próspero puede contribuir en gran manera a la paz y la seguridad del Sureste asiático. Buscamos una relación cooperativa y constructiva con un Vietnam que es un miembro en quien confiamos en la comunidad global”¹⁵.

¹³ Peterson, Peter.: *Assignment Hanoi*, en www.pbs.org/hanoi/home.htm

¹⁴ Burghardt, Raymond F.: *Statement submitted to the U.S. Senate, Committee on Foreign Relations*, en www.usinfo.state.gov/regional/ea/vietnam/vietburg.htm

¹⁵ *Ibid.*



Después de estas palabras, no es de extrañar que a principios de Febrero de 2001, la Casa Blanca, a través del Almirante Denis Blair, Comandante para la región del Pacífico, hiciera público que intentaría llegar a un acuerdo con Hanoi, para que Vietnam ceda la base de Cam Ranh, cuando fuera abandonada por las fuerzas rusas en 2002. Hoy en día continúan tales negociaciones, en el sentido de que esta base sea un puerto logístico para barcos de guerra. Si bien ha de mencionarse, que tal extremo, se ha conseguido en el puerto de Haiphong (norte de Vietnam) y en Ho Chi Minh City (sur de Vietnam).

Vietnam se ha convertido en un soporte estratégico de primer nivel, más si cabe después de la entrada en combate de 650 soldados americanos en Filipinas, lo que ha puesto de relieve, la necesidad de lugares de apoyo para sus maniobras y futuras acciones en la zona.

Si las negociaciones tienen éxito, Estados Unidos volverá a una base que ellos mismos construyeron durante la guerra del Vietnam. Pero ahora volverían como amigos y aliados.

Vietnam ha dejado de ser una amenazadora pieza de dominó, para convertirse en un peón de ajedrez de extraordinaria importancia en el tablero de la zona del Sureste asiático. Más aun si cabe, después de la visita de George W. Bush en Noviembre de 2006 y del ingreso de Vietnam como miembro número 150 de la Organización Mundial del Comercio, el día 11 de Enero de 2007¹⁶.

Vietnam es hoy en día una referencia para Estados Unidos en la zona, no sólo por las razones apuntadas, sino muy en especial por la guerra contra el terrorismo que hoy en día lleva a cabo la Administración de George W. Bush. También son muchas las alusiones a Vietnam en un intento de explicar la situación de Irak, pero ambas situaciones no son comparables, salvo por el extremo de que en un determinado momento de la historia, las administraciones de Estados Unidos, consideraron y percibieron que unos lejanos países, Vietnam e Irak, jugaban un papel esencial en la seguridad nacional estadounidense.

En el caso de las Administraciones Kennedy y Johnson, consideraban que si Vietnam caía en manos del comunismo, su seguridad se vería comprometida. Mientras en el caso de la Administración de George W. Bush, el proceso de percepción se inclina a considerar que perder en Irak, sería perder la guerra contra el terrorismo. Es importante señalar, que ambas percepciones se sustentan en datos que las refuerzan, es decir, no operan al margen de la realidad. Se trata más bien de qué medios y cómo emplear esos medios, para obtener los resultados que se desean conseguir, al aplicar dichas percepciones a los procesos de toma de decisiones.

Pero en el estado de la situación actual, comparar ambos casos es establecer una analogía histórica errónea, ya que la existencia de algunos puntos similares en ambas situaciones (por ejemplo el sufrimiento inesperado pese a índices de victoria militar), no es un argumento suficiente. Pues Vietnam fue un proceso bélico continuo, mientras que en Irak la situación es de gestión de la post-guerra. Además, en el primer caso operaba un enemigo unido con un objetivo claro, mientras que en Irak podemos referirnos más a una ola de actos terroristas de diversos grupos, algo descoordinada (aunque brutal), y una no suficientemente organizada fuerza de resistencia, de origen sunnita, más temerosa y enfrentada a la facción chiita que a las fuerzas de Estados Unidos.

Tampoco por ejemplo, puede hablarse de la división del territorio ni de la desestructuración política y administrativa que sí se produjo en Vietnam.

¹⁶ *El País*, 11 de enero de 2007, p. 66.



Y, mientras en la guerra del Vietnam puede hablarse de un progresivo proceso de vietnamización del conflicto, no sucede lo mismo en el caso de Irak.

Ésta comenzó en Vietnam a finales de los años sesenta, cuando “el 16 de Abril de 1968, el Secretario de Defensa ordenó un plan para traspasar de forma gradual, el peso de la carga de la guerra a la fuerzas sur-vietnamitas”¹⁷

No es exactamente el caso de Irak, de acuerdo con la estrategia adoptada por la Casa Blanca en Enero de 2007¹⁸, aunque se mantenga el objetivo de instruir a las fuerzas armadas de Irak.

Es por tanto, un error, considerar que ambas situaciones se parecen, salvo en las percepciones estratégicas que dieron lugar a sendos conflictos.

Quizás también en ambos países puedan aplicarse las palabras de Peter Peterson, primer embajador de Estados Unidos en Vietnam tras el restablecimiento de relaciones: “no sólo seremos buenos amigos en el futuro, sino que seremos fuertes aliados en esta zona del mundo.”

¹⁷ Reynolds, Paul: “Taking the Vietnam out of Iraq”, *BBC News*, 11 de enero de 2007.

¹⁸ Que en términos militares, de forma breve, podemos decir que implica un incremento en 21.000 soldados en Irak y un aumento general de 92.000 soldados en los próximos cinco años.





ASEM VI: LA RENOVACIÓN DEL PROCESO

Gracia Abad¹

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

La celebración de la sexta cumbre ASEM, una década después de la puesta en marcha del proceso que le da nombre, constituía una oportunidad única para hacer un balance del camino recorrido hasta el momento y también para establecer nuevos principios que permitan al proceso seguir avanzando. El artículo señala que han sido tres los que pueden ser considerados como principales resultados de la última cumbre: los desafíos globales como principal objeto de interés del diálogo entre Asia y Europa, la mejora de los métodos de trabajo de ASEM y la segunda ampliación.

Palabras clave: ASEM, Sexta Cumbre, Asia, Europa.

Title in English: "ASEM VI: The Renewal of the Process".

Abstract:

The 6th ASEM summit, held a decade after the beginning of the process which gives it its name, constituted a unique opportunity to make an assessment of its achievements as well as to establish new principles to allow the process to go forward. According to the article, three aspects may be considered as the main results of the summit: the adoption of global challenges as the main focus of the Asia-Europe dialogue, the improvement of the working methods and the second enlargement.

Keywords: ASEM, Sixth Summit, Asia, Europe.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Gracia Abad Quintanal es Doctora en Ciencias Políticas e Investigadora Senior de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Asia-Pacífico y en Europa. *Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* graciaabad@cps.ucm.es.



Introducción

Cuando los días 11 y 12 de septiembre de 2006 se reúnen los líderes de los hasta entonces 39 participantes en el proceso ASEM habían transcurrido exactamente diez años y medio desde la puesta en marcha del diálogo interregional con la cumbre celebrada en Bangkok los días 1 y 2 de marzo de 1996. La ocasión se antojaba, en consecuencia, idónea para el balance y, los integrantes del proceso de reuniones Asia-Europa, no iban a defraudar las expectativas.

En efecto, muchos meses antes de la cumbre se empezaron a elaborar diferentes documentos tratando de evaluar los logros y fracasos cosechados por el proceso ASEM a lo largo su década de existencia. Si bien los documentos de evaluación de la marcha del proceso son una constante en la historia de ASEM, la coyuntura que ha motivado la elaboración de estos últimos -en la que coinciden el décimo aniversario del diálogo y la celebración de su sexta cumbre- unidos al esfuerzo realizado esta vez para aunar los planteamientos europeos con los asiáticos², pueden servir para que tengan una virtualidad mayor de la habitual, algo que parece confirmar el reflejo que han tenido muchas de sus conclusiones y recomendaciones en la propia cumbre.

En todo caso, con independencia del impacto que tengan tales documentos, sí parece claro que el balance que se desprende tanto de ellos como de lo dicho a lo largo de la propia reunión de líderes, aún cuando puede ser calificado como positivo, también resulta, cuando menos, algo pobre.

1. La situación del proceso ASEM y el contexto en que se desarrolla

Así, si bien se señala el valor de la intensificación de las relaciones de todo tipo y en todas las áreas entre Asia y Europa, el mejor conocimiento mutuo de las dos regiones y de las cuestiones multidimensionales que afectan a ambas, los esfuerzos por desarrollar respuestas comunes a diferentes desafíos y la amplitud de las iniciativas surgidas a lo largo de los diez años de existencia del proceso³, también queda patente un alto grado de insatisfacción por el nivel de aplicación de algunas de las iniciativas, su diseño a corto plazo⁴, prescindiendo de una visión temporal más amplia o la naturaleza fragmentaria, ambigua, descoordinada y poco estructurada de muchas de ellas; asimismo, se hace evidente que, con demasiada frecuencia, la intensificación de la relación sólo se ha traducido en una ampliación del diálogo y los intercambios de información, sin que haya significado una profundización de la cooperación real; por último, parece claro que el proceso no ha logrado unos niveles deseables de visibilidad e influencia en el contexto internacional.

En consecuencia, los resultados, documentos y decisiones salidos de la cumbre deben ser considerados por una parte como la consecuencia de la reflexión acerca de esta serie de cuestiones, pero también se ven claramente influidos por los contextos regionales e internacional actuales, muy distintos de los existentes en 1996.

² Destaca sin duda alguna el informe “ASEM in its Tenth Year: Looking Back, Looking Forward”, Japan Center for International Exchange y Red de Estudios Europeos de la Universidad de Helsinki, marzo de 2006.

³ Declaración de la Presidencia, Sexta Reunión Asia-Europa, Helsinki, 10-11 de septiembre de 2006.

⁴ “Overview Report on ASEM Initiatives: Evaluation and Recommendations for Future Improvements”, documento preparado por la República de Corea, 2006.



En este sentido, la aceleración y profundización de los procesos regionales en Asia Oriental que evidencian acontecimientos como la celebración de las cumbres de Asia Oriental o la elaboración de la Carta de ASEAN, -que por otra parte dotará al proceso regional de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático de un carácter mucho más estructurado y legalista y, por tanto más similar al de europeo-, unida a las evidentes dificultades por las que atraviesa el proceso de construcción europeo y al ralentizamiento del mismo, -originados en un principio por los desacuerdos en torno a la política exterior pero alimentados también por la creciente necesidad de dar una respuesta común a problemas globales y la incapacidad para hacerlo y las dificultades que se derivarán de adaptarse a una nueva ampliación (que además se antoja más complicada de lo habitual) cuando aún no han sido completamente digeridas las consecuencias de la anterior- generan, por paradójico que pueda parecer una convergencia entre Asia-Europa en lo que a planteamientos de base regional se refiere, reduciendo la distancia que tradicionalmente les separaba en ese terreno.

Paralelamente, la década transcurrida desde la creación de ASEM ha visto un crecimiento constante de la importancia de los fenómenos de carácter global, haciendo que sean cuestiones como el terrorismo internacional -que, aunque no era nuevo, se asegura el protagonismo en la agenda internacional a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001- o, en otro orden de cosas, el cambio climático, las que se hagan merecedoras del mayor interés y las adquieran más protagonismo en las agendas de los distintos foros existentes a nivel internacional, entre los cuales el proceso ASEM no será una excepción. Otra tanto cabe decir de los encendidos debates abiertos desde hace casi un lustro en torno a la mejor manera de gestionar los asuntos internacionales entre los que merece ser destacada, por derecho propio, la dicotomía “unilateralismo vs multilateralismo”, y a los que el proceso que nos ocupa no puede ser en modo alguno ajeno.

2. Los resultados de la Cumbre

Sobre estas bases y, conforme a las expectativas, serán tres las cuestiones clave resultantes de ASEM VI:

- La configuración de las cuestiones de carácter global como principal objetivo de la cooperación en el marco de ASEM
- La reforma y mejora de los métodos de trabajo del proceso
- La segunda ampliación

2.1. Las cuestiones de carácter global como principal objetivo de ASEM

Por lo que hace a las cuestiones de carácter global, hay que decir que ya en la elección del título elegido para la cumbre “*10 años de ASEM: Desafíos Globales – Respuestas Conjuntas*” se pone de manifiesto tanto la importancia que se concede a las mismas como el tipo de solución que parece más apropiada.

Por otra parte, más allá de la Declaración de la Presidencia, ASEM VI no hizo pública una declaración relativa a la situación de la península coreana o a la cooperación económica,



como ya había ocurrido en otras ocasiones, sino a un fenómeno con implicaciones de índole global: el cambio climático⁵. En realidad, el giro no era completamente nuevo y, buena prueba de ello es que, dos años antes, en el contexto de la quinta cumbre celebrada en Hanoi, ya se había aprobado una declaración similar, en aquella ocasión relativa al diálogo de culturas y civilizaciones.

La declaración sobre el cambio climático llama la atención acerca de la velocidad y dimensiones del fenómeno y sus consecuencias y aboga por la adopción de estrategias de adaptación y de lucha contra la deforestación. En dicha declaración se menciona además la relación del cambio climático con otros problemas como la seguridad energética o el desarrollo sostenible⁶, también condicionados por la interdependencia.

Por otra parte, en el Anexo relativo a la mejora de los métodos de trabajo de ASEM⁷, del que hablaremos más abajo, se señala la importancia de prestar a aquellas cuestiones que de la mano de su carácter global y de la actual situación de interdependencia afectan a los tres pilares de ASEM o a dos de ellos, y no solamente a uno.

Así, en lo que quizás algunos vean como una prueba del carácter evolutivo del proceso que nos ocupa, las cuestiones globales se afianzan como principal objeto de interés de ASEM, por encima de acontecimientos de carácter conflictivo o no que hayan podido tener lugar en una de las dos regiones o en otros lugares del planeta, aspectos que también han ocupado a ASEM desde su creación. Esta preeminencia concedida a las fenómenos de carácter global no es sino la consecuencia lógica de la toma de conciencia de la creciente interdependencia existente -la existencia de desafíos globales no es sino una prueba de la misma- y de que, como consecuencia de ella, la gestión de los problemas comunes será más fácil y mejor, y en algunos casos, sólo será posible, si se hace de forma coordinada.

Por otra parte, el mayor énfasis en las cuestiones de carácter global no es sino la evolución lógica de un proceso como ASEM, del que los expertos han dicho reiteradamente que debe centrarse de modo especial en aquellas cuestiones en las que realmente pueda aportar un valor añadido y donde cuente con una ventaja comparativa y que, por reunir a más de la mitad del planeta y a estados de gran diversidad política, económica, social, cultural y religiosa parece especialmente dotado para la gestión de la interdependencia. En otras palabras, el proceso ASEM parece ir orientándose a aquellos aspectos donde puede ser realmente útil.

De hecho, las cuestiones globales no sólo han estado presentes en la última cumbre. De ASEM VI ha salido también la decisión de los participantes en el proceso de que sean éstas las cuestiones que les ocupen de manera especial a lo largo de la próxima década, concediendo especial importante al fortalecimiento del multilateralismo⁸ y al diálogo intercultural e interreligioso.

En cualquier caso, parece claro que es mediante la cooperación en estos aspectos como ASEM puede tratar de incrementar su relevancia en el contexto internacional, -muy

⁵ “ASEM6 Declaration on Climate Change”, Helsinki, 10-11 de septiembre de 2006.

⁶ “Sixth Summit of the Asia-Europe Meeting in Helsinki on 10-11 september 2006”, *Press Releases*, 8 de septiembre de 2006, en <http://europa.eu.int>

⁷ Annex to “Helsinki Declaration on the Future of ASEM” – ASEM Working Methods and Institutional Mechanisms -, Helsinki, 10-11 de septiembre de 2006

⁸ Una línea que se ha mantenido en ASEM VI. “La Cumbre ASEM afirma que el multilateralismo es la única respuesta a las amenazas” en *Yahoo Noticias*, 10 de septiembre de 2006, <http://espanol.news.yahoo.com>



cuestionada como vimos- y desarrollar en mayor medida sus funciones de equilibrador de la triada y institucionalizador de las relaciones a diferentes niveles y racionalizador⁹ de la agenda de las organizaciones y foros internacionales de alcance global.

2.2. La reforma de los métodos de trabajo

En relación con los esfuerzos por incrementar su relevancia a nivel internacional, la mejora de los métodos de trabajo, tema recurrente tanto en las diferentes reuniones como en todos los documentos de evaluación de ASEM, parece igualmente importante. Además, en esta ocasión, en el contexto de la segunda ampliación de ASEM, los progresos en ese ámbito serán tanto más importantes pues la consecución de consensos y la puesta en práctica de iniciativas, que nunca resultó fácil, puede ser tanto más complicada.

Así, en la Declaración sobre el Futuro de ASEM¹⁰, también hecha pública tras la cumbre, más allá de afirmarse que la consolidación del proceso y el incremento de su visibilidad pasaban por acometer una triple tarea de intensificación, profundización¹¹ y ampliación, se señalaba la importancia de que ASEM reforzara sus mecanismos institucionales.

En este ámbito, el acontecimiento más significativo es, sin duda, la creación de una Secretaría Virtual de ASEM, llamada a incrementar las interacciones, los intercambios de información y también el archivo de ésta última y a dotar de una mayor continuidad al proceso, en especial a lo largo de los dos años que transcurren entre las cumbres. Una iniciativa de indudable creatividad que no es sino una solución de compromiso entre quienes eran favorables a una mayor institucionalización del proceso¹² y quienes no lo eran tanto y que da respuesta a los reparos expresados por quienes se mostraban contrarios a la creación de la Secretaría por los costes económicos que podían derivarse de ello.

La Secretaría debería permitir una mejor puesta en práctica de las diferentes iniciativas así como el mantenimiento en el tiempo de los distintos diálogos sectoriales y temáticos iniciados en el marco del proceso. Asimismo habrá de proporcionar apoyo y asistencia técnica a los coordinadores en el desarrollo de sus tareas y facilitar el desarrollo de las agendas y programas de trabajo aprobados en cada caso.

La creación de la Secretaría es, por otra parte tanto más necesaria tras la inclusión de la Secretaría de la ASEAN como participante en ASEM, en la medida en que la participación de ésta si bien corrige los desequilibrios existentes hasta el momento como consecuencia la participación de la Comisión, también parece lógico que implique que ésta última abandone muchas de las tareas que, al menos *de facto*, venía desarrollando como memoria institucional del proceso.

⁹ Sobre las funciones de ASEM como proceso interregional ver Rüland, Jürgen *Interregionalism in International Relations*, Artículo presentado en la conferencia celebrada en el Arnold-Begstraesser-Institute, Friburgo, 31 de enero-1 de febrero de 2002.

¹⁰ "Helsinki Declaration on the Future of ASEM", Helsinki, 10-11 de septiembre de 2006.

¹¹ Tanto la profundización como la consecución de acuerdos mínimamente vinculantes parecen necesarios si se quiere que el proceso realmente avance y sea relevante. Ver "Asia-Europe summit still struggling to find relevance after 10 years", *Turkish Press*, en www.turkishpress.com

¹² Reiterer, Michael: *Inter-regionalism, regional identity, and Institution Building in the Context of the Asia-Europe Relationship*, 4th Conference of the Centre for the Studies of International Institutions (CIS): Principles of International Institutions, theoretical foundations and empirical evidence, 17-18 de noviembre de 2004



Por otra parte, en el Anexo relativo a la mejora de los métodos de trabajo se aboga por una gestión más eficiente de las iniciativas y se insta a tanto a las cumbres como las reuniones ministeriales a determinar, revisar y actualizar las orientaciones que guían el proceso de manera que las cuestiones de que se ocupa el mismo sigan siendo relevantes a pesar de los rápidos cambios del contexto internacional.

En ese mismo sentido se considera indispensable la mejora de la gestión, la coordinación y la supervisión del conjunto de las actividades del proceso. Con ese fin se ha planteado la posibilidad de establecer reuniones sectoriales de altos funcionarios (que se sumarían a las ministeriales) si así se estimara necesario, se ha decidido fortalecer el papel de los coordinadores mediante el establecimiento de un calendario regular de reuniones para los mismos y se contempla la posibilidad de celebrar reuniones de coordinación también a nivel ministerial.

Asimismo, los participantes vieron con buenos ojos la posibilidad de que determinados estados o grupos de estados tomen el liderazgo en aquellos aspectos acerca de los cuales puedan tener especial conocimiento. La iniciativa, aún cuando sea susceptible de debilitar un proceso en el que, tradicionalmente los estados se sienten poco inclinados a apoyar y alimentar acciones en las que no tienen especial interés o no son protagonistas, parece aconsejable a la luz de los problemas que potencialmente pueden derivarse del intento de desarrollar iniciativas entre 46 participantes.

Por lo demás, se espera que estas medidas y, de modo especial el establecimiento de la Secretaría contribuyan al refuerzo de la visibilidad, hasta el momento como vimos demasiado reducida, de proceso. A ese respecto se consideró conveniente también poner en marcha una estrategia de comunicación política en el marco de la cual se diseminen los resultados de las cumbres y reuniones celebradas en el marco de ASEM, se creen páginas web con contenidos sobre el proceso en los ministerios de asuntos exteriores de los estados miembros y se implique en mayor medida a diferentes sectores, tales como parlamentarios, académicos u organizaciones de la sociedad civil.

2.3. La segunda ampliación

La mejora de los métodos de trabajo del proceso parece tanto más necesaria dada la decisión de los participantes de acometer la segunda ampliación del proceso de la que necesariamente se derivarán mayores dificultades para la consecución de acuerdos y la gestión de iniciativas, tanto por el escaso periodo transcurrido desde la primera ampliación, que además fue de gran envergadura por incluir a 13 nuevos miembros, como por el incremento de la diversidad que conlleva la segunda.

En efecto, de la mano de esta segunda ampliación se incluyen en el proceso ASEM seis nuevos participantes: la India, Mongolia, Pakistán y la secretaría de ASEAN por el lado asiático y Bulgaria y Rumanía por el lado europeo¹³.

Pues bien, parece evidente que la inclusión de Pakistán y la India, -una aspiración de dichos estados desde la creación del proceso en 1996-, no hace sino añadir complejidad al proceso, no sólo por la diferente naturaleza de algunos de los problemas y preocupaciones que

¹³ “ASEM 6: A decision on the enlargement of ASEM at the Helsinki Summit”, 11 de septiembre de 2006, en www.asem6.fi



afectan a estos estados o por las distintas sensibilidades que puedan tener respecto de distintas cuestiones, sino porque no pertenecen ni a Europa ni a Asia Oriental, las dos regiones en las que se ubicaban los participantes del proceso hasta el momento, sino a Asia del Sur.

Con ello la función del proceso ASEM de institucionalizador¹⁴, al menos a nivel regional y en lo que al fomento de los procesos regionales (y de los de Asia en especial), con cierto éxito hasta el momento, puede salir claramente debilitada.

Por lo demás la inclusión por el lado asiático de cuatro nuevos miembros, siendo además uno de ellos la Secretaría de la ASEAN, parece claramente auspiciada por una voluntad equilibradora ya que, no en vano, desde el lado asiático del proceso se insistió, en el contexto de la primera ampliación, en que el número de miembros ya estaba en origen desequilibrado a favor de la UE y que la inclusión de diez nuevos miembros no hacía sino acrecentar tal desequilibrio.

Por otra parte, los socios asiáticos siempre habían considerado que la presencia de la Presidencia de la Comisión Europea resultaba redundante¹⁵ o, cuando menos, existía un exceso de representación de los socios europeos, por lo que parece claro que la inclusión de la Secretaría de la ASEAN está llamada a restablecer el equilibrio respecto de esta cuestión.

En cualquier caso, cuando los días 24 y 25 de octubre de 2008 se celebre ASEM VII en la República Popular China¹⁶, estos seis nuevos miembros serán parte en las discusiones.

¹⁴ Para una explicación de esta función ver Rüland, *op. cit.*

¹⁵ Bersick, Sebastian: *The European Union as an Actor in an Interregional Approach to International Relations: The Example of the Asia-Europe Meeting (ASEM)*, Paper presentado en la Conferencia "Europe and the World, United Europe Comes into its Own", BMW Center for German and European Studies, Georgetown University, 2002.

¹⁶ "Wen explica postura china sobre temas principales en cumbre de ASEM", *Xinhua*, 12 de septiembre de 2006, en www.spanish.xinhuanet.com; ver también "Aceptan líderes asiáticos y europeos a nuevos miembros de ASEM", *Diario del Pueblo*, 9 de septiembre de 2006, en <http://spanish.peopledaily.com.cn>.





KIRGUIZISTÁN, 2007: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

Antonio Alonso¹

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

El año 2005 contempló la caída del Presidente Akayev como consecuencia de una revolución popular, algo que parecía imposible entre los regímenes de Asia Central. El año 2006 estuvo marcado por el intento de Bakiev, el nuevo Presidente, por estabilizar la situación del país y poner en marcha la reforma constitucional. El año 2007 comienza, sin embargo, con una vuelta al autoritarismo propio de la etapa anterior, aunque manteniendo la apariencia formal de democracia. Se señalan en el artículo los ámbitos que requieren una reforma más apremiante para la pronta estabilización de Kirguizistán: institucional, económico, territorial, el islamismo y las influencias exteriores.

Palabras clave: Kirguizistán, Asia Central, reforma institucional, islamismo, Hizb ut Tahrir.

Title in English: "Kyrgyzstan, 2007: Opportunities and Challenges".

Abstract:

In 2005, President Akayev fell as a result of a popular revolution, something that seemed impossible among the regimes of Central Asia. The year 2006 was marked by the new President Bakiev's attempt to stabilize the situation of the country and to start up the constitutional reform. The year 2007 began, nevertheless, with a return to the authoritarianism of the previous stage, although maintaining the democratic appearance. In the article, the main issues that require a more urgent reform for the quick stabilization of Kyrgyzstan are presented: institutional, economic, territorial, the Islamism and the foreign influences.

Keywords: Kyrgyzstan, Central Asia, Institutional Reform, Islamism, Hizb ut Tahrir.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Antonio Alonso Marcos es investigador de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de investigación son el islamismo y el terrorismo en Asia Central, especialmente el caso de Hizb ut Tahrir. *Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* antonio.alonso.marcos@gmail.com.



Introducción

En marzo de 2005, mientras gran parte del mundo contemplaba el ocaso de Juan Pablo II, ya fuera en su faceta de líder religioso o en la de político de reconocido prestigio internacional, Kirguizistán se sumía en una crisis que llevó a un hecho insólito en los regímenes férreos de Asia Central: la dimisión del Presidente de la República como consecuencia de unas protestas (constantes) callejeras.

Se abrió, entonces, un periodo, centrado en llevar a cabo los cambios demandados por la ciudadanía kirguiza. Por eso, se estableció en el Parlamento una Comisión Constitucional que forjara un nuevo texto que sirviera de Ley de leyes a esta joven República. Así, el 9 de noviembre de 2006, el Presidente Bakiev pudo firmar la nueva Constitución.

Con ese marco ya en vigor, es hora de afrontar con firmeza los desafíos que tiene por delante el país: crimen organizado, paro, narcotráfico, islamismo, sus relaciones con Estados Unidos, Rusia, China y otros países interesados en la zona,...

1. 2005, el año de la revolución

El 24 de marzo de 2005 fue una jornada histórica para este país de Asia Central. Fue la culminación de una serie de protestas como consecuencia del fraude electoral de los comicios parlamentarios, a dos vueltas, del 27 de febrero y 13 de marzo, denunciado por la OSCE:

The 27 February 2005 parliamentary elections in the Kyrgyz Republic, while more competitive than previous elections, fell short of OSCE commitments and other international standards for democratic elections in a number of important areas. The election displayed some limited improvement, including the fact that voters were offered a real choice among contesting candidates in many constituencies. However, the competitive dynamic was undermined throughout the country by widespread vote buying, deregistration of candidates, interference with independent media, and a low level of confidence in electoral and judicial institutions on the part of candidates and voters².

Según los primeros recuentos la oposición al régimen de Akayev se habría llevado sólo (en el mejor de los casos) el 10% de los escaños. De ahí que las protestas callejeras se fueran incrementando, comenzando a incluir entre sus demandas la propia dimisión de Akayev, bajo acusaciones de nepotismo, corrupción, etc. El Presidente y sus aliados reaccionaron con una campaña mediática para desprestigiar las protestas, en primer lugar menospreciándolas (las calificó de insignificantes) y vinculándolas, después, a grupos extremistas (como Hizb ut Tahrir).

Según Martha Brill Olcott, EE.UU. siguió en este punto una política equivocada, pues no envió señales claras al Presidente Akayev acerca de sus intentos por perpetuarse en el poder. Tendría que haber condicionado la ayuda económica a los progresos democráticos reales.³

La represión de las protestas callejeras podría haber sido una auténtica masacre, y sin embargo el Ejército no intervino ya que, según el propio Akayev, fue una decisión personal suya, optando por su marcha antes que por la represión violenta de la revuelta.

² *International Election Observation Mission, Parliamentary Elections, The Kyrgyz Republic, 27 February 2005*, en <http://www.osce.org>.

³ Olcott, Martha Brill: "Failures of Political Institution Building Create the Challenge of Succession", en Olcott, Martha Brill (1996): *Central Asia's New States*, Washington, United States Institute of Peace Press, pp. 124-172. Ver específicamente la p. 130.



Esta revolución se diferencia de las acaecidas en Georgia y Ucrania en dos asuntos:

1.- No había un único líder anti-gubernamental, sino varios. No había sólo un líder de la oposición, que despuntara por encima de todos.

2.- El factor de la “política exterior”, o la orientación de la misma, no fue clave para derrocar al anterior Presidente, pues siempre trató de mantener una diplomacia “multivector”, procurando tener buenas relaciones tanto con Rusia como con los EE.UU.

A lo largo, prácticamente, de un mes el país vio cómo una serie de protestas organizadas concluían con la huida del Presidente de la República Askar Akayev (su dimisión formal tuvo lugar el 1 de abril en la embajada de Kirguizistán en Moscú) y la toma del Parlamento por los alborotadores. Desde entonces, la República vive una situación de inestabilidad permanente, extraña para la que hasta hace poco era la “isla de la democracia” de Asia Central.⁴

Bakiev asumió por aclamación popular los cargos de Presidente del Gobierno y de la República, hasta la convocatoria de nuevas elecciones presidenciales el **10 de julio**.

Tenemos que reconocer con la OSCE que

*The 10 July 2005 early presidential election marked tangible progress by the Kyrgyz Republic towards meeting OSCE commitments, as well as other international standards for democratic elections.[...] Fundamental civil and political rights, such as freedom of expression and freedom of assembly, were generally respected throughout the election process. [...] However, the candidacy of acting President Kurmanbek Bakiev was dominant and was significantly better resourced than his opponents. An agreement between Mr. Bakiev and Mr. Felix Kulov, whereby the latter did not present his candidacy, was generally viewed as a stabilizing factor in the political process, although it also reduced to an extent the degree of competition. Political parties had a limited impact on the campaign.*⁵

KYRGYZ REPUBLIC PRESIDENTIAL ELECTION OF 10 JULY 2005

NATIONAL SUMMARY

Candidate	Votes	%
Akbarali Aitikeev	52.671	03.6
Kurmanbek Bakiev	1.312.174	88.9
Keneshbek Dushebaev	7.424	00.5
Bakir Tursunbai	56.065	03.8
Toktaiim Umetalieva	8.111	00.6
Zhipar Zheksheev	13.821	00.9
Against all	12.771	00.9
Total	1.463.037	

Fuente: Central Election Commission.⁶

⁴ Entrevista a Murad Esenov, en Luzanova, Yekaterina: "Murad Esenov: Nobody knows the Central Asian situation better than we", *Central Asian Post*, 20 de noviembre de 1997.

⁵ *Kyrgyz Republic Presidential Election, 10 July 2005, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, Varsovia, 7 de noviembre de 2005, pp. 1-2., en <http://www1.osce.org>.

⁶ Central Election Commission website: <http://cec.bishkek.su>



El año 2005 contempló el incremento de las tensiones en dos ámbitos. En primer lugar, entre el Parlamento (fiel a Akayev) y el nuevo Presidente de la República (Bakiev)⁷ El hecho de que permanecieran en sus escaños los parlamentarios surgidos de unas elecciones ya declaradas fraudulentas, fue un obstáculo para el correcto funcionamiento del Estado, aderezado, además, con intrigas y asesinatos rodeados de circunstancias extrañas. Finalmente, el Gobierno en pleno renunció el 19 de diciembre de 2006 (una vez aprobada la Constitución) para forzar la convocatoria de unas elecciones legislativas. Como norma general, el Parlamento que tiene el encargo de elaborar una Constitución (Asamblea Constituyente) debe disolverse una vez aprobada ésta y se deben convocar unas elecciones; sin embargo, aquí no se ha seguido ese procedimiento sino que todos han deseado permanecer en sus puestos hasta que les echaran, provocando una serie de enfrentamientos (dialécticos) que hacían inviable cualquier iniciativa legislativa y/o de gobierno.

En segundo lugar, las tensiones entre Bakiev y el Primer Ministro (Félix Kulov, supuestamente de su confianza) teniendo en cuenta la rivalidad existente entre Kulov y Bakiev. Ambos son unos líderes natos y ninguno se conforma con ser menos que el otro, por lo que hay una lucha soterrada por la Presidencia de la República. Como dice el presidente del IPP, **Muratbek Imanaliev**: *"Both Bakiev and Kulov finely understand that despite certain tension and contradictions, they cannot remain afloat without each other"*.⁸ La Unión Europea va incluso más allá al indicar que representan la unión perfecta entre el norte industrial (representado por Kulov) y el sur agrícola (representado por Bakiev).⁹

El 2005 también puso de relieve uno de los grandes males de Kirguizistán: la estructura de clanes unida al crimen organizado. El caso que mejor ejemplifica esta situación fueron la serie de motines en diversos centros penitenciarios en octubre de 2005, las denuncias de presos que se veían sometidos a otros reclusos (que llegaban a ser más poderosos que sus propios carceleros) y el posterior asesinato, en mayo de 2006, del diputado **Tynychbek Akmatbayev**, en la prisión en la que estaba internado el jefe checheno **Aziz Batukayev**, rival de otro político acusado de ser parte del crimen organizado, **Ryspek Akmatbayev**, quien posteriormente organizó manifestaciones en la capital contra el primer Ministro, a quien acusaba de estar detrás del asesinato de su hermano.¹⁰

En el plano de la Política Exterior, debemos resaltar que, siendo el mayor deseo de Bakiev mantener el orden y la estabilidad en el interior de su país, lo mismo deseaba en sus relaciones con los países con los que tradicionalmente había tratado la joven república, siguiendo el estilo de "**diplomacia multivector**" de su predecesor, aunque con detalles significativos que le diferenciarían: una mayor sumisión a Uzbekistán, una mayor obediencia a Rusia, una cordialidad exquisita con China (sobre todo en lo que se refiere a la OCS), y una negociación exigente con EE. UU. (sobre todo en el tema de la base aérea de Manas, llamada Ganci).

⁷ Kurmanbek Bakiev asumió la Presidencia interina y resultó vencedor en los comicios presidenciales de 10 de julio de 2005.

⁸ Imanaliev, Muratbek: "The Parliament's dissolution will make the President more vulnerable", en <http://ipp.kg/en>.

⁹ La Unión Europea hace un estudio de cada país con el que mantiene algún tipo de relaciones. Ver <http://ec.europa.eu>.

¹⁰ "Kyrgyzstan's Prison System Nightmare", *Crisis Group Asia Report*, nº 118, International Crisis Group, 16 de agosto de 2006, p. 3, en <http://www.crisisgroup.org>; "Chechen Ganglord Behind Kyrgyz Riots Lived Life of Luxury in Prison", *Mosnews*, 2 de noviembre de 2005, en <http://www.mosnews.com>.

2. 2006, el año de la reforma constitucional

2.1. Recorrido histórico del proceso

Prácticamente desde el momento en que asumió el poder, a Bakiev se le exigió que realizara una serie de reformas. La más importante y la más difícil fue la de la Constitución, de manera que sus propios poderes se vieran reducidos a favor del Parlamento. Así lo prometió, de hecho, en su campaña electoral en 2005, por lo que reunió una **Comisión Constitucional**, y el 5 de enero de 2006 anunció que para el último cuatrimestre del año el texto nuevo estaría listo para ser votado en referéndum. Prometió que para agosto ya habría puesto a disposición de la Comisión Constitucional su propia versión de la nueva Constitución, que podría ser debatido en el Parlamento (unicameral) en septiembre.

A lo largo de 2006 se dieron algunos pasos en la elaboración de la nueva Constitución, con el auxilio de observadores internacionales, entre los que destaca la cooperación tripartita OSCE/ODIHR, **Comisión Venecia**¹¹, y Gobierno de Kirguizistán. Fruto de dicha colaboración, son las diversas “Opiniones” que pudieran servir de orientación a la Comisión encargada de redactar el nuevo texto constitucional.¹²

Sin embargo, desde su toma de posesión, el Presidente Bakiev se olvidó sus compromisos de llevar a cabo las reformas necesarias para sacar al país del caos y ha vuelto a unas maneras propias de aquel a quien echó (Akayev): control de los medios de comunicación, liquidación del adversario político (a veces, incluso, de forma literal, aunque a través del Servicio Nacional de Seguridad), hostigamiento a la oposición, o la colocación de familiares y amigos en puestos clave de la Administración.

Este asalto a los partidos o movimientos de la oposición lo han sufrido, en especial, **Omurbek Tekebaev**, presidente del partido socialista *Ata-Meken* (Patria), **Bakyt Kalpetov**, miembro del mismo partido, **Omurbek Abdrakhmanov**, del movimiento Por la Reformas, y **Edil Baisalov**, jefe de la ONG Coalición por la Democracia y la Sociedad Civil.

Finalmente, la **Comisión Electoral** fue establecida por el propio Presidente en mayo de 2006, aunque a regañadientes, pues había propuesto retrasar las reformas constitucionales hasta 2009. Para presidirla, nombró al diputado pro-gubernamental **Azimbek Beknazarov**. Manejó tres versiones diferentes y consultó a los partidos políticos, a los medios de comunicación (a través de los que se difundió el nuevo texto) y a algunos grupos de la sociedad civil.

En agosto, la Comisión había finalizado los trabajos, encontrando elementos comunes en sendas propuestas: elecciones legislativas basadas en listas de partido, elección de jueces vía asamblea especial, y una reducción de los poderes presidenciales a favor del Parlamento.¹³

¹¹ *The European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission)*.

¹² Entre otras: *Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Kyrgyzstan*, 19 de octubre de 2005, en <http://www.venice.coe.int>; *Draft Constitutional Law on the Status of Judges*, 2005, en <http://www.venice.coe.int>; *Opinion on the Draft Law on Introducing Changes and Amendments to the Law of the Kyrgyz Republic on State Guarantees for Ensuring Gender Equality*, 15 de agosto de 2006, en <http://www.venice.coe.int>.

¹³ En ese mismo agosto, el *Institute for Public Policy* (IPP) publicó en Bishkek un Informe preparado por la empresa M-Vector: “*Popular attitudes towards political and public institutions in Kyrgyzstan*”, en el que se verificaba que el presidente gozaba de un buen respaldo (62%) y una amplia mayoría deseaba que tuviera plenos poderes. Según su propia definición, el IPP no es partidista: “*Institute for Public Policy (IPP) is a Bishkek-based independent, non-partisan research and policy institution. IPP's scope is to study and analyze relevant issues in the domains of politics, economy foreign relations and other areas. The Institute is committed to promote participatory approach in establishing public policy; to strengthen expert analysis in order to achieve effective decision-making in matters of public policy and to create an independent platform for dialogue on public policy issues*”. En <http://ipp.kg/en>.



El 7 de noviembre, a la una de la madrugada (1 a.m.), con una multitud (alrededor de cinco mil personas) protestando fuera del Parlamento, 45 diputados (sobre un total de 71) votaron a favor de crear una **Asamblea Constituyente**. La presidenta del Tribunal Constitucional, **Cholpon Bayekova**, advirtió a los miembros del Parlamento de que la Constitución no preveía adoptar una nueva Constitución, por lo que debía crearse dicha institución, a cuyo frente se puso el diputado de la oposición **Kubatbek Baibolov**.¹⁴

Mientras se esperaba para reunir en sesión extraordinaria el Parlamento, se congregó a sus puertas una muchedumbre (40.000 personas). Ante ellos, **Almaz Atambayev**, líder del Partido Demócrata-Social de Kirguizistán, dijo:

*Unfortunately, instead of bringing a new draft constitution that would restrict the rights of [his] family clan, President Kurmanbek Salievich Bakiev today submitted a totally different draft. His draft makes the existing constitution even worse. It will make the country even more dependent on one single individual who, as we see, is surrounded by not very recommendable people. It is a great misfortune for the country.*¹⁵

Una muestra más de lo influyente que son las masas en Kirguizistán son las siguientes palabras del gobernador de la provincia de Chui (a la que pertenece la capital, Bishkek): “*I did not come to tell you that I'm resigning. It is you who appointed me to this position, right? I will support your demands until the end. If you say that [Bakiev] should leave, then I'm also telling him: 'Go! Go! I don't trust [you] either! Go!'*”¹⁶ Considero poco probable que estas palabras tengan un arraigo sincero; están, más bien, motivadas por el miedo a perder su propio puesto.

El 9 de noviembre, después de soportar protestas callejeras desde el día 2 de noviembre, el Presidente **firmó** el texto aprobado en el Parlamento, e inmediatamente **entró en vigor (art. 101)**, **derogando** las anteriores redacciones constitucionales (1993 y 2003).¹⁷

Según alertaba el ICG: “*Kyrgyzstan is on the verge of political breakdown and possible civil war*”.¹⁸

Sin embargo, se retrasó su **publicación** en kirguizo (el original había sido redactado en ruso, la otra lengua oficial en Kirguizistán) y también su aplicación debido a ciertas dificultades. La primera de ellas es que se debe disolver el Parlamento, convocar nuevas elecciones,...asuntos a los que los propios parlamentarios se oponían y, para forzar ese paso, **dimitió** el Gobierno en pleno el día 19 de diciembre.

Pero hay una dificultad mayor aún, si cabe, y es que el propio Presidente no está muy conforme con la nueva Constitución (que le recorta sus poderes) y pretende introducir algunos cambios (recién aprobada por él mismo), no él personalmente sino a través de enmiendas en el Parlamento, a través de los diputados pro-gubernamentales.

No obstante, algunos miembros de la oposición ya han anunciado que habrá **nuevas movilizaciones** (instrumento habitual de la política en este país desde su éxito en 2005). **Muratbek Mukashev**, de la oposición a Bakiev, dijo que saldrían a la calle si se aprueban las enmiendas a la recién aprobada Constitución o si el país se une al programa del Banco

¹⁴ Peuch, Jean-Christophe: “Kyrgyzstan: Deputies Take Legal Steps For New Constitution, Monday”, *RFE/RL*, 6 de noviembre de 2006, en <http://www.rferl.org>.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Para ver un análisis de los nuevos cambios, ver Iskakova, Gulnara: “Political and Legal Analysis of the Changes in the Constitution of the Kyrgyz Republic”, *IPP*, en <http://ipp.kg/en>.

¹⁸ “Kyrgyzstan on the Edge”, *Asia Briefing*, nº 55, International Crisis Group, Bishkek/Brussels, 9 de noviembre de 2006, p. 1, en <http://www.crisisgroup.org>.



Mundial *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC), porque *"We are against khan-like authority in Kyrgyzstan and against joining countries that are unable to govern themselves independently. The time has come for each of us to come to the defense of our country and the new constitution."*¹⁹

Otro centro importante de poder es la **Comisión Electoral Central**, por lo que todos desean controlarla. Aunque no hay previstas unas elecciones para 2007, resulta obvio que las habrá, para zanjar esta crisis institucional.

Almaz Atambayev, líder del Partido Demócrata-Social de Kirguizistán, dijo que el Parlamento no debería disolverse hasta que se adopten las leyes necesarias que ayuden a desarrollar la nueva Constitución.

*It is impossible for this parliament to be dissolved at least until May [2007], and it has to adopt all the laws. Otherwise there will be a war in Kyrgyzstan, because even if parliament adopts the [proposed] authoritarian [changes to the] constitution, I will tell you openly, we will not accept it. It would be a constitution adopted illegally. Then we would take every [possible protest action]. We are ready for that.*²⁰

El diputado de la oposición **Omurbek Tekebaev**, acusó al Presidente de buscar venganza, una vuelta al pasado: *"President wants revenge, a restoration of the old system, he wants even more power and [rights] than former President Akayev"*.

Arkady Dubnov, experto en temas de Asia Central y observador del diario ruso *Vremya Novosti*, comentó de la siguiente manera la dimisión del Gobierno Kirguizo del 19 de diciembre de 2006²¹:

Remember how the constitution was adopted this November and how fast and at first sight unexpected everything happened on November 8 night? [...] It is common knowledge that threats are sometimes more effective in politics than whatever it is they imply. Well, the threat was made then, in November. [...] Lawmakers knew all about these scenarios and did absolutely nothing to resolve the contradictions.

Así, uno tras otro, se ve cómo la calle va cogiendo fuerza y la gente va tomando conciencia de que puede poner y quitar gobernantes sin tener que esperar a su cita con las urnas. Esto viene motivado, en parte, por el hecho de que todos los que van pasando por los distintos centros de poder tienen un objetivo bien diferente al de la búsqueda del bien común o del servicio a la comunidad: el enriquecimiento personal y familiar. **Tekebayev**, uno de los líderes de la oposición y antiguo portavoz parlamentario, se quejaba de que es imposible realizar reformas legislativas con sátrapas como estos (Akayev y Bakiev). El diputado **Kabai Karabekov** iba más lejos aún: *"Kyrgyzstan fed the family of the former president, Akayev, in the past. It is compelled to feed the new president's family now - and a larger one at that"*²²

El 26 de diciembre, el movimiento "Por las Reformas", publicó un comunicado en el que aseguraba:

¹⁹ "Kyrgyz Opposition Threatens Protests If Constitution Amended Wednesday", *RFE/RL*, 27 de diciembre de 2006, en <http://www.rferl.org>.

²⁰ "Kyrgyz Lawmakers Call For Dissolution Of Parliament Tuesday", *RFE/RL*, 26 de diciembre de 2006, en <http://www.rferl.org>.

²¹ "Expert Arkady Dubnov comments on resignation of the Kyrgyz Cabinet", *Ferghana.Ru news agency*, 20 de diciembre de 2006, en <http://enews.ferghana.ru>.

²² Dubnov, Arkady: "The Kyrgyzes wait for changes and refuse to maintain the president", 3 de noviembre de 2006, *Vremya Novosti*. De hecho, una de los eslóganes más sonados en esas manifestaciones eran los siguientes: "Your failed? Get out!", "State Business Bakiyev, Sons & Brothers", "Bakiyev, ketsin!" [go away], "Enough of lying!", "We want changes!", and "Where did the Prince [Bakiyev's son] get \$25 million?". Entre los manifestantes había muchos generales y coroneles retirados, que se quejaban de que el reparto de poder se hacía siempre entre personas del clan del presidente (de la ciudad de Jalalabad) y casi nunca entre gente del norte.



The president and political forces supporting him want to invalidate the efforts and wishes of the people, which are set out in the current Constitution [...] Those forces are proposing a new Constitution that would expand presidential powers and reinstate an authoritarian, nepotistic regime. [...] The adoption of an authoritarian Constitution with a tacit agreement of the president would have negative consequences for the whole country

Las amenazas de sucesivas revueltas, están, pues, encima de la mesa.

El frágil equilibrio alcanzado, por compromiso, los primeros días de noviembre, ha saltado por los aires, pues el Presidente Bakiev persiste en su voluntad de seguir el camino de los dirigentes vecinos: acumular cada vez más poder en sus manos, transformando un régimen presidencialista (formalmente democrático, en realidad dictatorial) en una dictadura personalista, al estilo del difunto Saparmurat Niyazov.

Así, el 30 de diciembre, el Parlamento aprobó las deseadas enmiendas que modificaban la recién aprobada constitución²³, dándole a Bakiev más poderes (para nombrar al Primer Ministro, a todo el Gobierno y a los gobernadores regionales, y controlar mejor los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado).²⁴ Él lo justificaba así: *"It is necessary to urgently adopt laws on political issues, new laws on the government, election code, new laws on political parties. That is why I would like to ask you once again to consider these matters in the coming days."*²⁵ A todo esto hay que añadir que Kirguizistán afronta el 2007 sin haber aprobado una Ley de Presupuestos Generales.

La recién aprobada Constitución estipula que el partido que obtenga la mayoría de los escaños del Parlamento es quien debe formar Gobierno (como sucede en casi todas las democracias parlamentarias, que no en las presidencialistas del tipo de EE.UU.). Por eso el diputado **Kamchybek Tashiyev** dijo que se debía adoptar de inmediato la Constitución ya aprobada para acabar con esta crisis y con los conflictos subsiguientes, por lo que buscaba las 50 firmas necesarias para disolver el Parlamento (como debe hacerse siempre que se adopta una nueva Constitución: disolver las Asamblea Constituyente), y celebrar a continuación las elecciones parlamentarias que permitan, al partido que haya obtenido la mayoría, formar un nuevo Gobierno tranquilamente.

Así se llegaría a un clima de normalidad institucional que permitiera operar las reformas necesarias a nivel económico y social, que hicieran progresar al país, atendiendo, además, las amenazas a la seguridad de un país cercado por fundamentalistas islámicos que ven en Kirguizistán una tierra de nadie, sin orden ni control efectivo por parte de las fuerzas de seguridad, lo que permite a grupos extremistas campar a sus anchas e incluso reclutar nuevos adeptos, sobre todo entre la minoría uzbeka, mayoritaria en el sur del país, en la parte kirguiza del valle de Fergana, donde hay tres provincias kirguizas: Osh, Batken y Jalalabad.

Sin embargo, el politólogo **Nur Omarov** manifestó que disolver el Parlamento sería inapropiado en estos momentos, ya que el país carece de una Ley electoral y de una Ley de partidos acorde con la nueva Constitución²⁶. No obstante, eso se podría regular o bien por Decreto presidencial o bien por Ley aprobada en sesión extraordinaria del Parlamento. Eso sería un problema procedimental de menor orden que podría suplirse de esa forma tan sencilla.

²³ "Kyrgyz Parliament adopts new constitution wording", *ITAR-TASS*, 30 de diciembre de 2006, en <http://www.itar-tass.com>.

²⁴ "Kyrgyz President Reverses Constitutional Reforms", *RFE/RL*, 15 de enero de 2007, en <http://www.rferl.com>.

²⁵ "Kyrgyz Lawmakers Amend New Constitution", *RFE/RL*, 30 de diciembre de 2006, en <http://www.rferl.com>.

²⁶ "Kyrgyz opposition says will rally if Constitution is amended", *RIA Novosti*, 26 de diciembre de 2006, en <http://en.rian.ru>.



El embajador **Muratbek Imanaliev**, presidente del IPP, parece de la misma opinión que Nur Omarov, añadiendo que la disolución del Parlamento haría al Presidente más vulnerable.²⁷

No parece que el problema tenga visos de solucionarse de inmediato. La cuestión es cómo debemos identificar lo que tenemos delante de nuestros ojos. Tenemos que ver si se trata de una transición de un sistema presidencialista-dictatorial a otro de tipo más parlamentario o si simplemente se trata de una sucesión de revueltas que van reemplazando al gobernante.

También debemos ver el apoyo que los diversos actores reciben del exterior, qué señales envían los agentes externos en torno a este proceso interno, pues un apoyo en uno u otro sentido puede ser crucial.

2.2. Análisis de la nueva Constitución

Presentaré, a continuación el análisis de algunos artículos de la constitución kirguiza tal y como se adoptó el 9 de noviembre de 2006, fruto, como ya he señalado anteriormente, de un acuerdo entre el presidente Bakiev y el Parlamento, adoptada bajo las presiones de las manifestaciones callejeras (que incluso llegaron a acampar ante el edificio del Parlamento), siendo, por tanto una **“solución de compromiso”**. Si dicho compromiso es fruto del consenso, por lo que no es de uno o de pocos, sino de todos, esto puede ser una virtud; pero si el compromiso resulta de la imposición de una parte sobre la otra, puede suponer un vicio de raíz que sea su propia sentencia de muerte, ya que en cuanto le sea posible a la parte “perdedora”, la cambiará.

El Capítulo Primero (**arts. 1-12**) sienta las bases del Estado. El **art. 1.1**, a diferencia de la anterior Constitución, no dice expresamente que sea un Estado laico, aunque sí reafirma el resto de características básicas del Estado de Kirguizistán: soberano, unitario, democrático, de Derecho y social. Con este artículo, se le podría considerar una democracia de corte occidental.

El **apartado 4** del art. 1, dice que el pueblo de Kirguizistán ejerce su autoridad directamente en las elecciones y referéndum, y también a través del sistema de órganos públicos y órganos de autogobierno sobre las bases de la presente Constitución y leyes de la República de Kirguizistán. Aquí se reconoce la participación del pueblo kirguiz, a la vez que establece los canales legítimos para el ejercicio de sus derechos políticos, estableciendo un sistema representativo.

El **art. 7** reconoce que el poder del Estado se basa en: el mandato de gobierno dado por el pueblo al Presidente de la República; la separación de los poderes del Estado en legislativo, ejecutivo y judicial, su funcionamiento coordinado e interacción entre ellos; la responsabilidad de los órganos públicos y de los órganos de autogobierno ante el pueblo y la ejecución de sus funciones en interés del pueblo; y la diferenciación de funciones y de poder de los órganos del Estado y de los de autogobierno. Con este artículo, se establece un cierto equilibrio de poderes y de control en el ejercicio del mismo.

El **art. 8** es interesante desde el punto de vista de la libertad de pensamiento y de religión, pues reconoce que ninguna religión es la del Estado (**art. 8.1**), la pluralidad política (**art. 8.2**), la posibilidad de crear partidos políticos o asociaciones de cualquier tipo (**art. 8.3**). Marca, además (**art. 8.4**), la forma en que los partidos pueden participar en los asuntos del Estado:

²⁷ Imanaliev, Muratbek: “The Parliament's dissolution will make the President more vulnerable”, IPP, en <http://ipp.kg/en>.



presentando candidatos a las elecciones presidenciales, parlamentarias, y a los órganos del Estado y de autogobierno, y estando presentes en los órganos representativos.

No se permite (**art. 8.5**) la confluencia de instituciones del Estado y de partido, ni la subordinación de la actividad del Estado a los programas de partido. Es decir, se establece una línea muy clara de separación entre los intereses personales, familiares, de clan o de partido y los intereses del Estado. En el mismo apartado se prohíbe a los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado apoyar a ningún partido. Muy interesante, para el campo de la seguridad, es la prohibición expresa de crear un **partido político de inspiración religiosa** (en Asia Central sólo se permite en Tayikistán, como fruto del acuerdo de paz que puso fin a la guerra civil en 1997), además de la intervención de organizaciones religiosas o de clérigos en la actividad de órganos públicos. También se llama la atención sobre la prohibición expresa de perseguir objetivos políticos partidos políticos extranjeros, organizaciones públicas y religiosas, sea a través de representantes o a través de sucursales. Este tipo de prohibiciones ha sido nefasto en lugares donde la única vía de expresión de descontento con el régimen ha sido los grupos islamistas clandestinos (tendientes a la radicalización y la violencia).

También interesante en materia de seguridad es el **art. 9**, en el que se dice que Kirguizistán rechaza el uso de las fuerzas armadas para resolver los problemas (sean de orden interno o con otros países), excepto en los casos habituales (invasión extranjera), rechazando, de paso el expansionismo o la invasión, y apostando por la cooperación y la resolución pacífica de controversias.

Siguiendo con cuestiones internacionales, reafirma los derechos inalienables del Hombre y asegura que nadie puede sufrir discriminación o ver lesionados sus libertades y derechos por motivos de origen, lugar de nacimiento, raza, nacionalidad, lenguaje, religión, ideología política o convicción religiosa o por cualquier otra circunstancia de su vida privada o pública. Afirma, de paso, la igualdad de libertades y derechos entre hombres y mujeres.

El Capítulo Segundo (**arts. 13-41**) trata sobre la libertad y los derechos del hombre y del ciudadano. El **art. 15** garantiza la libertad religiosa, en ambos sentidos, positivo (tener una fe) y negativo (no tenerla). Viene ligado a este derecho, históricamente, el de la libertad de pensamiento y de expresión de esas mismas convicciones. Nadie puede ser reprimido de expresar sus opiniones.

El **art. 17** pone como límite de los derechos y libertades no los reconocidos simplemente por las leyes kirguizas, sino todos aquellos reconocidos como derechos universales de la persona.

Tras los capítulos dedicados a los derechos y libertades de los kirguizes, pasamos a los dedicados a la delimitación de los poderes, el primero de los cuales es el **Presidente de la República**. En este punto es donde está la polémica, pues es donde se nota el tira y afloja con el Parlamento.

El Capítulo Tercero (**arts. 42-53**) define todo lo referente al Presidente de la República. El **art. 42.2** reconoce que es el símbolo de la unidad del pueblo y del poder del Estado y garantiza los derechos y libertades del hombre y del ciudadano. Además (**42.3**), determina las directrices básicas de la política interior y exterior del Estado, representa a la República dentro del país y en las relaciones con otros Estados, toma medidas para la protección de la soberanía y la salvaguarda de la integridad territorial de la República, asegura la unidad y la sucesión del poder del Estado, el correcto funcionamiento y la cooperación entre los órganos públicos y su responsabilidad ante el pueblo.

Según el **art. 43.1**, su mandato dura cinco años y es elegido (**art. 43.2**) por los ciudadanos de Kirguizistán en sufragio universal y secreto. No es posible ser elegido



Presidente más de dos veces seguidas (**art. 43.3**). El contenido de este último apartado ha sido y es objeto de manipulación por todos los líderes centroasiáticos para perpetuarse en el poder.

El **art. 44** introduce unos límites un tanto polémicos a los posibles candidatos pues pone como requisito el haber vivido en Kirguizistán no menos de 15 años antes de presentarse como candidato a las elecciones presidenciales, excluyendo de este modo a las personas que hayan sufrido exilio bajo el mandato de A. Akayev.

El **art. 46** recoge un elenco de poderes y prerrogativas pertenecientes al Jefe del Estado en su relación con el Ejecutivo (**46.1**), con el poder judicial (**46.2**), en materia de política exterior (**46.3**), medidas de clemencia, premios, condecoraciones,... (**46.4**), su relación con el poder legislativo (**46.5**), convocatoria de elecciones (**46.6**), poder de decretar estado de emergencia (**46.7**), capacidad de declarar la guerra y la ley marcial (**46.8**), y de dirigir los ejércitos en su calidad de Comandante en Jefe (**46.9**).

El **art. 51** contempla los casos en que cesa de su cargo y en que puede ser destituido y qué procedimiento se debería seguir en esos casos.

Siguiendo con los poderes del Estado, el Capítulo Cuarto (**art. 54-67**) trata sobre el Legislativo, el Parlamento o *zhogorku kenesha*, que disfruta de amplio margen de maniobra en relación con los otros poderes y órganos del Estado (el Presidente de la República, el Gobierno, el poder judicial, el Defensor del Pueblo,...).

Los **art. 68-77** constituyen el Capítulo Quinto y tratan sobre el Ejecutivo y su capacidad de gobernar, proponer leyes, etc. Aquí es donde deberían haberse puesto de manifiesto las diferencias con la anterior Constitución, pues el Gobierno puede estar ligado o bien al Presidente de la República (en los sistemas presidencialistas) o bien al Parlamento (en los sistemas parlamentaristas); se debería haber mostrado una mayor nitidez a la hora de separar al Ejecutivo del Jefe del Estado. De hecho, las enmiendas introducidas a última hora por los diputados pro-Bakiev han reforzado el poder ejecutivo del Presidente.

Los **art. 78-88** conforman el Capítulo Sexto y delimitan las funciones y poderes del estamento judicial. Aunque formalmente se ofrecen una serie de garantías democráticas (separación de poderes y respeto al enjuiciado, entre otras), la realidad puede mostrarnos que son como un brazo más suyo.

Los **art. 89-92** forman el Capítulo Séptimo y tratan sobre los órganos de autogobierno, sean provinciales o locales, dejando esta cuestión prácticamente sin especificar bien cuáles son las competencias de los entes locales o regionales, haciendo nada más una vaga referencia a “las cuestiones que sean de importancia local”, dándoles un tratamiento de órganos auxiliares del Estado.

El Capítulo Octavo (**arts. 93 y 94**) establece el procedimiento de adopción de la Constitución y las posibles reformas bastante rígido, en principio con el fin de buscar una mayor estabilidad política para el país, característica ésta propia de las jóvenes democracias que han vivido una transición desde regímenes dictatoriales (como es el caso de España).

El Capítulo Noveno (**arts. 95-101**) está integrado por una serie de disposiciones derogatorias y transitorias que ponen punto final a la nueva Carta Magna y sientan las bases de las próximas reformas institucionales (permanencia del Presidente de la República hasta 2010, renovación del Parlamento en 2008...).



3. 2007, oportunidades y desafíos

El año 2007 se presenta, pues, lleno de incógnitas para un país que busca la estabilidad en medio de una región donde eso mismo parece un sueño lejano si además se quiere conjugar con el pleno disfrute de la democracia y los derechos y libertades fundamentales inherentes a ella.

Ante sí, Kirguizistán cuenta con una serie de elementos que le pueden ayudar a salir de esta crisis institucional. El primero de ellos es conocer bien cuáles son sus propias debilidades, los fallos de los que adolece, y ponerse manos a la obra (a quien le corresponda).

3.1. Reforma institucional

Como ya señalaba **Eugene Huskey** a mediados de los años 90, no es fácil pasar de un régimen de partido único a otro más plural, de una dictadura a una democracia de corte occidental. No podemos esperar implantar en Kirguizistán en menos de una década lo que a Occidente le ha costado mucho esfuerzo, sudor y lágrimas durante siglos.²⁸

La reforma institucional viene estipulada en la propia Constitución, con sus plazos y metas. Pero la realidad, y los ciudadanos en las calles, le demandan mayor celeridad en la toma de decisiones.

Por ejemplo, las elecciones legislativas están marcadas para el 2008 en el **art. 101**. Sin embargo, parece ineludible que sean este año 2007. Sólo así, el nuevo Gobierno contará con una legitimidad fortalecida y tendrá margen de maniobra para llevar a cabo el resto de reformas necesarias para revitalizar el país.

El nepotismo, las redes clientelares, los lazos entre clanes, en definitiva, lo que en ruso se conoce como *zemlyachestvo*,²⁹ se ha convertido en la forma de hacer política de esta República centroasiática (no sólo de ella, para ser justos) y es, a su vez, la fuente de sus peores problemas, pues genera descontento entre la población general que ve cómo la corrupción mancha a los nuevos líderes (que un día lucharon contra los anteriores líderes corruptos), generando frustración en las masas populares.

Muratbek Imanaliev, ex ministro de Asuntos Exteriores, señala tres dificultades para establecer un sistema de partidos para Kirguizistán: un aterrador pasado dominado por la dictadura de partido único (el PCUS), la falta de experiencia de los políticos para poder crear partidos auténticos, y, por último, los esfuerzos del Estado por crear no un sistema multipartidista sino un sistema de partido fuerte. En su análisis, Imanaliev dice que hay tres ideologías en torno a las cuales se aglutinan los partidos políticos actuales: el post-comunismo, el liberalismo y el Islam.³⁰

Parte del problema de la corrupción viene de la existencia de una extensa y sólida red de crimen organizado, que incluso en las cárceles disfruta de prebendas y privilegios.³¹

²⁸ Huskey Eugene: "Kyrgyzstan: The Fate of Political Liberalization", en Dawisha, Karen y Parrot, Bruce (eds.) (1997): *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and The Caucasus*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 242-276.

²⁹ Khamidov, Alisher: "Kyrgyzstan: Organized Opposition And Civil Unrest", *Eurasianet*, 16 de diciembre de 2002, en <http://www.eurasianet.org>; Khamidov, Alisher: "Networking Emerges as a Potent Political Force", 27 de noviembre de 2006, *Eurasianet*, en <http://www.eurasianet.org>.

³⁰ Imanaliev, Muratbek: "Formation of Political Party System in Kyrgyzstan", *IPP*, 13 de octubre de 2005, en <http://ipp.kg>.

³¹ Ver "Kyrgyzstan's Prison System Nightmare", *op. cit.*



En el apartado institucional, tenemos también la cuestión de la falta de un poder central real, pues los poderes regionales desafían a menudo a la autoridad del Presidente de la República (como en los casos de los gobernadores de Osh y Jalalabad).³² En el fondo subyace el problema de la identidad nacional de Kirguizistán, que nace a la vida internacional en 1991 sin un pasado común bien definido y con problemas fronterizos por resolver con prácticamente todos sus vecinos. La solución ofrecida por el anterior Presidente es la denominación de Kirguizistán como el “*Hogar Común*” de todas las nacionalidades presentes en territorio kirguiz.

3.2. Reformas económicas

Con la caída del régimen comunista en 1989, tanto los analistas como los políticos tuvieron que hacer frente a la necesidad de diseñar la transformación de la economía del país hacia una economía de mercado. Sin embargo, ya en 1999 se señaló el peligro de lo que se denomina “reformas parciales”, un intento de no confiar demasiado en la autorregulación del mercado, reaccionando con creciente intervencionismo.³³

El PIB p.c. de Kirguizistán³⁴ asciende a unos 2.000 \$, mientras que el PIB asciende a \$ 2.400 millones. Su economía es pobre y se basa principalmente en la agricultura y la ganadería (algodón, tabaco, lana y carne) y en la minería (oro, mercurio, uranio), además de la exportación de gas y electricidad.³⁵

Se puede decir que, desde 2001, ha impulsado reformas³⁶ para liberalizar el clima de inversión en el país, para atraer inversión extranjera (particularmente necesaria para facilitar la privatización de las telecomunicaciones, la electricidad, el turismo, los recursos naturales y el sector financiero) y acercarse a una plena economía de mercado, siguiendo al pie de la letra (junto con Kazajistán) los consejos de organismos internacionales, mejorando la regulación del mercado, la reforma agraria y privatizando algunas empresas estatales. Por eso, fue el primer país de la CEI en ser aceptado en la Organización Mundial del Comercio. Además, el Gobierno ha hecho esfuerzos por progresar en el control del déficit fiscal y lo redujo al 1% del PIB en el 2005.

Sin embargo, posee una tasa alta de desempleo (18%), agravado por el hecho de que el 40% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza.

Su balanza comercial es negativa (tiene más importaciones³⁷ que exportaciones³⁸), \$ -134 millones, y tiene una deuda externa cercana a los \$ 2.500 millones.³⁹

³² “Bakiev Dismisses Osh Regional Governor”, *RFE/RL*, 10 de diciembre de 2005, en <http://www.rferl.com>; “Kyrgyz Governor's Dismissal Sparks Angry Protests”, *RFE/RL*, 23 de enero de 2006, en <http://www.rferl.com>; Pannier, Bruce: “Kyrgyzstan: Southern Governor's Challenge Reaches Bishkek”, *RFE/RL*, 24 de enero de 2006, en <http://www.rferl.com>; “New Kyrgyz Governor Promises Boost For South Thursday”, *RFE/RL*, 25 de mayo de 2006, en <http://www.rferl.com>.

³³ Rychetnik, Ludek: “Modernization, Neo-Modernization and the Transformation Strategy”, en Jones Luong, Pauline (2002): *Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia. Power, Perceptions and Pacts*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 95-115.

³⁴ Tiene alrededor de 5.200.000 de habitantes, repartidos desigualmente por 199.900 km² (superficie equivalente a la de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura juntas). Sólo en la capital hay cerca de 590.000 habitantes. En el país, el 75% son musulmanes, el 20% ortodoxos (rusos), y el 5% restante de otras confesiones.

³⁵ Agricultura: 35,3%; Industria: 20,8%; Servicios: 43,9%.

³⁶ Entre ellas podemos citar la *Ley de Inversiones* de 2003 y otros cinco reglamentos orientados a identificar y quitar obstáculos a las inversiones. Ver <http://ec.europa.eu>.

³⁷ Petróleo, gas, maquinaria, equipo, sustancias químicas y productos alimenticios, por valor de \$ 937,4 millones f.o.b., de China 43,2%, Rusia 19,8%, Kazajistán 11,9%, Turquía 4,5%.

La Unión Europea le aconseja, además, diversificar su economía (actualmente, la actividad está centrada en unos pocos sectores: agricultura, hidroelectricidad y minería) y diversificar también las fuentes de energía, su dependencia de otros países (mayoritariamente Uzbekistán y Kazajstán). Además, la UE hace un llamamiento para que se restaure la estabilidad política, carente desde la caída de Akayev.

Sin embargo, en medio de la inestabilidad política generada por la revolución y la reforma constitucional, al Gobierno le quedan pocas fuerzas para dedicarse a mejorar la economía del país, promover políticas de empleo, elevar el nivel de vida, etc.

Las siguientes tablas pueden aportarnos datos más precisos de la situación económica de Kirguizistán:⁴⁰

Main Macroeconomic Indicators of Kyrgyzstan as % of the previous year											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gross domestic product	94,6	107,1	109,9	102,1	103,7	105,4	105,3	100,0	107,0	107,0	99,4
Industrial production	75	104	140	105	96	106	105	89	117	105	88
Agricultural production	98	115	112	103	108	103	107	103	103	104	96
Capital investments	182	119	96	64	122	137	86	90	93	102	106
Export to CIS countries	121	146	81	72	79	113	81	100,1	119	137	110
Export to other countries	119	80	254	99	96	110	104	103	120	117	83
Import from CIS countries	169	138	90	101	59	115	86	126	127	142	117
Import from other countries	157	208	78	147	85	75	82	126	116	117	117

Entre 2004 y 2005 (año de la revolución) se puede apreciar un retroceso de 10 años en cuanto a la productividad (industrial y agrícola), ya que la inestabilidad política hacía que la gente estuviera más en la calle protestando que trabajando. Como consecuencia de esto, descendieron drásticamente las exportaciones, mientras que las importaciones se han mantenido. Sólo han descendido considerablemente las importaciones de productos provenientes de países de la CEI.

Main Macroeconomic Indicators of Kyrgyzstan in 2006 as % of the corresponding period of the previous year			
	January-March	January-June	January-September
Gross domestic product	102,4	103,1	103,2
Industrial production	91,2	93,2	88,6
Agricultural production	100,9	102,3	102,8
Capital investments	102,9	118,4	125,5
Export to CIS countries	108,8	126,2	126,8
Export to other countries	103,8	109,4	108,2
Import from CIS countries	129,5	141,6	141,7
Import from other countries	122,7	133,2	154,7

³⁸ Algodón, lana, carne, tabaco, oro, mercurio, uranio, gas natural, hidroelectricidad, maquinaria, zapatos, por valor de \$ 759 millones f.o.b., de UAE 35,6%, Rusia 18,6%, China 13,4%, Kazajstán 12,6%.

³⁹ Fuente: <http://www.worldbank.org> y *CIA World Fact Book 2006*, en <http://www.cia.gov>.

⁴⁰ Fuente: *2006 Interstate Statistical Committee of the CIS*.



Las prometidas reformas no han llegado aún, y los empresarios locales se quejan todavía de la corrupción, los sobornos, la compleja burocracia, el inefectivo sistema de impuestos,... mientras los inversores extranjeros están más preocupados por la inestabilidad política. Siguiendo a **Dafneh Ter-Sakarian**, analista de *The Economist Intelligence Unit* (EIU), el Gobierno del Presidente Kurmanbek Bakiev no ha sido capaz de proveer estabilidad y de implementar las necesarias reformas: *"The problem is that there has not been a consistent reform program. Instead, there has been a lot of confusion with regards to ownership of assets and the treatment of foreign investors. So the government hasn't really made much progress in economic policy and this is having an impact on the economy as well."*⁴¹

La cuestión es que, como he señalado en apartados anteriores, el actual Presidente se ha ido convirtiendo en un nuevo "Akayev", reemplazando a la familia de éste por la suya propia al frente de los negocios más prósperos del país.

Donde se ha notado la nefasta dirección del nuevo Gobierno es en el sector de la minería, en concreto, el oro. La **mina de Kumtor**, explotada conjuntamente con una empresa canadiense (la **Kumtor Gold**), ha sido prácticamente el motor de la economía del país desde su independencia. Pero, como es natural, sus reservas se agotan (en el primer cuatrimestre de 2006 descendieron un 13,6%). Por eso, el Gobierno planeó explotar otras minas en Jerooy y Taldy-Bulak. Pero ha habido problemas con las concesiones de las explotaciones, por falta de seguridad jurídica para los inversores extranjeros.

También se generó un clima enrarecido en torno al sector del carbón con el episodio de la ocupación de las minas de **Beshsary**, en la cuenca del **Kara-Keche**, por parte de **Nurlan Motuev**, jefe del partido radical **Joomart**.

En cuanto a la cuestión de si Kirguizistán debe acogerse o no a la iniciativa del Banco Mundial y del Fondo Monetario internacional, la *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC), es un asunto delicado, pues según unos ayudaría a aliviar el pago de la ingente deuda externa, mientras por otro lado es un argumento utilizado por la oposición al Presidente Bakiev, para que no se ponga en manos de instituciones extranjeras, temerosos de que dichas instituciones se hagan demasiado influyentes en el país.⁴²

Las conclusiones a las que llega **Sheradil Baktygulov** son contundentes:

*The opinion of experts is clear: the experience of African states demonstrates that among other conditions the followings are put forward: development of the private sector, maintenance of a stable exchange rate, strengthening of the equity market, and independence of the National Bank of the country. Also, one could understand the opinion of those who hope that such requirements as fighting against corruption could improve management in Kyrgyzstan, making it more effective and democratic. If the requirements of the HIPC program turn out to be quite tough and become a "stick" for real reforms in public administration, real fighting against corruption, and regulation of the shadow economy, then entrance to the HIPC Initiative would provide us an opportunity to build a strong state in the long term (the HIPC program is intended to be implemented within 25-40 years).*⁴³

⁴¹ "Kyrgyzstan: Economic Reforms Seem Stalled", *RFE/RL*, 25 de mayo de 2006, en <http://www.rferl.org>.

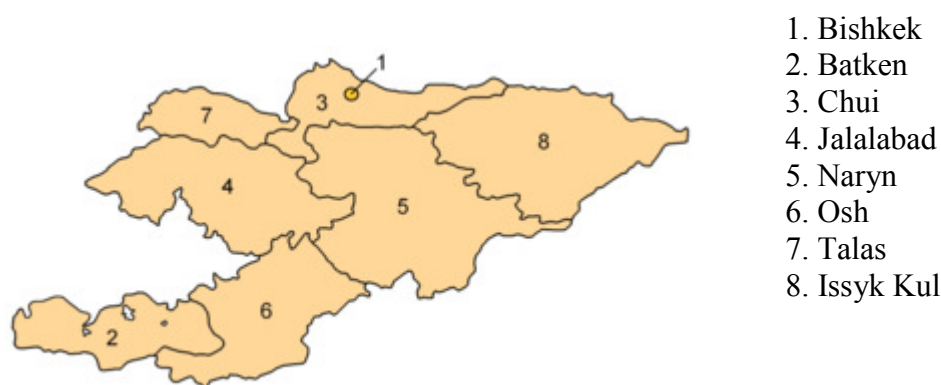
⁴² "Kyrgyz Protest Against World Bank Program", *RFE/RL*, 12 de diciembre de 2006, en <http://www.rferl.org>.

⁴³ Ver Baktygulov, Sheradil: "The Carrot and Stick Policy of the HIPC", *IPP*, en <http://ipp.kg>.

3.3. La cuestión territorial.

Una de las tensiones más preocupantes en cualquier Estado, tenga el régimen político que sea, es el surgimiento de fuerzas centrífugas, de nacionalismos periféricos que desafíen al poder central. Si este tema no se maneja con cuidado, puede resultar nocivo (e incluso mortal) para el correcto funcionamiento de las instituciones del país, llegando incluso a su disolución (sea de forma pacífica o violenta). Kirguizistán no se escapa de esta amenaza. Está dividido en siete provincias (singular *oblast*, plural *oblasttar*), dirigida por gobernadores, excepto Bishkek que es una ciudad administrativamente independiente (*shaar*).

Las provincias, con sus correspondientes capitales homónimas, son las siguientes:



En cada provincia hay una serie de distritos (*rayon*), administradas por oficiales (*akim*) designados por el Gobierno. Las comunidades rurales (*ayıl ökmötü*), que reúnen en torno a sí hasta veinte pequeños asentamientos, tienen ayuntamientos dirigidos por sus alcaldes.

De ahí que establecer un nuevo sistema electoral en el país sea una tarea cuanto menos delicada, como se encargó de exponer Pauline Jons Luong, ya que se tiende a reforzar el liderazgo regional o local, antes que el central.⁴⁴

Como he señalado anteriormente, no es raro que un Gobernador le plante cara al mismísimo Presidente de la República, el más alto cargo institucional del país. Sea por la lejanía de la capital, sea por la falta de buenas comunicaciones, sea por la carencia de una identidad común, el hecho es que falta cohesión territorial entre las diversas provincias y lo que sí funciona bastante bien son las redes regionales, que son lazos más próximos que no el de la nación o el Estado.

Reflejo de estas tensiones territoriales es el reconocimiento en la nueva Constitución (en su **Capítulo Séptimo**) a las diversas nacionalidades y a los órganos de autogobierno.

Además, está la cuestión de la definición de las fronteras, agravada por la porosidad de las mismas que ha permitido el asentamiento de minorías étnicas en suelo extranjero.

⁴⁴ Jones Luong, Pauline (2002): "Establishing an Electoral System in Kyrgyzstan", en *Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia. Power, Perceptions and Pacts*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 156-188.



3.4. El islamismo

Tras 70 años de ateísmo oficial, Kirguizistán adoptó una postura liberal con respecto al hecho religioso y se declaró “Estado laico”. Aunque la nueva Constitución no se reconoce como tal en su primer artículo, a lo largo de la misma se contempla el derecho a tener o no tener religión y a practicarla, dentro de los límites normales establecidos por la ley. De hecho, este país siempre ha tenido fama de ser muy permisivo con respecto a este asunto. Si bien es cierto que lo es, sobre todo en comparación con sus vecinos, también es verdad que en el país se dan sucesos violentos relacionados con la intolerancia religiosa (de musulmanes, que es la mayoría, contra otras confesiones, especialmente cristianos protestantes).⁴⁵

En 2004, la situación era la siguiente:

*In its survey analysis of religious freedom in Kyrgyzstan, Forum 18 News Service notes that both registered and unregistered religious communities appear to function freely, despite a 1996 presidential decree requiring religious communities to register. A dispute in 2003 about headscarves worn by Muslim schoolgirls seems to be over, however the closure of six mosques has not been overturned and the official who ordered the closure has not been punished. A Pentecostal Church which faced a massive tax bill and obstruction in registering affiliated congregations hopes that, due to international concern attributed to Forum 18's reporting, a solution will be found. However, due to Muslim anger at conversions from Islam to Christianity, Forum 18 has been told by some that an official campaign against Christian proselytism may soon be launched.*⁴⁶

Sin embargo, el Gobierno kirguizo adoptó una ley sobre el extremismo religioso⁴⁷, que es más restrictiva, ante las quejas de los gobiernos vecinos que veían en el “Hogar común” un lugar donde los movimientos más radicales podían refugiarse y lanzar campañas de todo tipo (misioneras, intelectuales, de propaganda, para preparar manifestaciones, acciones de guerrilla o terroristas) a esos otros países.⁴⁸

De ahí que se estén tomando medidas represivas en cuanto a algunos símbolos religiosos musulmanes como son el velo en las mujeres⁴⁹ y la peregrinación a La Meca.⁵⁰

John Negroponte, Director Nacional de Inteligencia, analiza así la situación en Asia Central en cuanto a la relación directa que hay:

American interests in Central Asia also face increasing challenges. Of the five countries in the region, three, Kazakhstan, Tajikistan, and especially Uzbekistan, are authoritarian; another, Kyrgyzstan, is semi-authoritarian and increasingly fearful of losing control; and the last, Turkmenistan, is a dictatorship in the midst of a power struggle. All view our democratization agenda with suspicion. The repression, leadership stasis, and corruption

⁴⁵ Rotar, Igor: “Kyrgyzstan: Intolerance Against Christians, Highlighted by Murder”, *Forum 18 News Service*, 17 de febrero de 2006, en <http://www.forum18.org>; Rotar, Igor: “Kyrgyzstan: New law to restrict religious freedom?”, *Forum 18 News Service*, 12 de Julio de 2006, en <http://www.forum18.org>; Rotar, Igor: “Mob Goes Unpunished As Intolerance Of Religious Freedom Rises”, *Forum 18 News Service*, 27 de septiembre de 2006, en <http://www.forum18.org>.

⁴⁶ Rotar, Igor: “Kyrgyzstan: Religious Freedom Survey”, *Forum 18 News Service*, 7 de enero de 2004, en <http://www.forum18.org>.

⁴⁷ Rotar, Igor: “Kyrgyzstan: New Law To Restrict Religious Freedom?”, *Forum 18 News Service*, 12 de Julio de 2006, en <http://www.forum18.org>.

⁴⁸ Rotar, Igor: “Kyrgyzstan: Uzbek Claims And Extremism Law Cause Little Change”, *Forum 18 News Service*, 20 de octubre de 2005, en <http://www.forum18.org>.

⁴⁹ Rotar, Igor: “Kyrgyzstan: Pressure Against Schoolgirls Wearing Hijabs”, *Forum 18 News Service*, 11 de abril de 2006, en <http://www.forum18.org>.

⁵⁰ Saidazimova, Gulnoza: “Central Asia: Pilgrims Depart For Hajj Amid State Control”, *RFE/RL*, 4 de enero de 2006, en <http://www.rferl.org>; Sagynova, Tolkun: “Pilgrims’ Protest in Kyrgyzstan”, *Turkish Weekly*, en <http://www.turkishweekly.net>.



that tend to characterize these regimes provide fertile soil for the development of radical Islamic sentiment and movements, and raise questions about the Central Asian states reliability as energy and counterterrorism partners.⁵¹

En este capítulo, no debemos olvidar las reacciones provocadas por el asesinato en Karasu (pueblo de la provincia de Osh) de uno de los imanes más importantes del país, **Mohammadrafiq Kamalov**, también conocido como **Rafiq Qori Kamoluddin**. Éste permitió al movimiento **Hizb ut Tahrir** (HT) realizar sus actividades en las dependencias de su mezquita (*As-Sarakhsi*, una de las más grandes del sur del país), a pesar de ser un partido prohibido en todas las repúblicas de Asia Central.⁵² Las propias autoridades reconocieron que su muerte había acaecido dentro de una operación conjunta entre el Servicio Nacional de Seguridad de Uzbekistán y el de Kirguizistán.⁵³

Siguiendo con el capítulo de Hizb ut Tahrir (HT) y su influencia en la política del país, el embajador **Imanaliev**, señala como la principal causa de su auge en Kirguizistán el resurgimiento espiritual de los territorios de la antigua Unión Soviética,⁵⁴ no tanto las precarias condiciones sociales, ya que hay muchos miembros de HT que son personajes ricos e influyentes. Y cuando trata el tema de su prohibición como partido político es tajante:

Why should Hizbut-Tahrir be banned? It could not be banned based on its activity because, as far as I know, the party does not plot terrorist acts or any anti-government actions. However, according to its programmatic aims, the creation of a caliphate means elimination of secular states; therefore it is an anti-constitutional program.⁵⁵

La solución al desafío planteado por el radicalismo religioso en esta zona, sobre todo el que representa HT, la encuentra **Nariman Gasimoglu**, jefe del grupo “*Religion & Democracy*”, en la extensión de la libertad religiosa:

However unlikely the prospect may sound, the government has to promote a climate where every religious community can openly practise its faith without any restriction. Religious freedom will gradually solve the problem of religious extremism in society, just as an open market solves economic problems (the planned economy failed in the Soviet Union). The religious market should be very open and free, with the Muslim, Christian and other faiths allowed to operate freely [...] The more free space you give people to practise their religion, the more you can free society from the problems of religious extremism. Freedom is like a medicine, capable of healing social problems like extremism.⁵⁶

Los Servicios de Inteligencia kirguizos están pendientes de la evolución de HT, pues consideran que puede ser una amenaza para la seguridad regional. Es más, como dice Roger McDermott:

⁵¹ Negroponte, John D.: *Annual Threat Assessment of the Director of National Intelligence*, 11 de enero de 2007, en <http://www.dni.gov>.

⁵² En Kirguizistán se prohibió en 2003.

⁵³ Rotar, Igor: “Kyrgyzstan: Imam's Killing Seen as Attack on Independent Islam”, *Forum 18 News Service*, 24 de agosto de 2006, en <http://www.forum18.org>; Pannier, Bruce: “Kyrgyzstan: Imam Extends Welcome To Hizb Ut-Tahrir”, *RFE/RL*, 12 de mayo de 2006, en <http://www.rferl.org>; Saidzimova, Gulnoza: “Kyrgyzstan: Prominent Imam Killed In Security Raid”, *RFE/RL*, 7 de agosto de 2006, en <http://www.rferl.org>; “Hizb Ut-Tahrir Accuses Kyrgyzstan of 'Assassinating' Imam Tuesday”, *RFE/RL*, 8 de agosto de 2006, en <http://www.rferl.org>; “Hundreds Pay Tribute To Slain Imam”, *RFE/RL*, 7 de agosto de 2006, en <http://www.rferl.org>.

⁵⁴ Se calcula, que ahora hay más de 2000 mezquitas operativas en todo el país, cuando en 1991 había menos de 15.

⁵⁵ Imanaliev, Muratbek: “Formation of Political Party System in Kyrgyzstan”, *IPP*, 13 de octubre de 2005, en <http://ipp.kg>.

⁵⁶ Gasimoglu, Nariman: “Commentary: Religious Freedom, The Best Counter to Religious Extremism”, *Forum 18 News Service*, 10 de junio de 2004, en <http://www.forum18.org>.



*The political instability that has become a feature of the Kyrgyz political landscape since the March 2005 color revolution has created a window of opportunity for Islamic radicals to increase their activities and possibly inspire terrorist attacks inside the country.*⁵⁷

Los Servicios de inteligencia de Kirguizistán creen que HT continúa su labor de propaganda y reclutamiento entre los estudiantes, musulmanes de clase media, propietarios de pequeña o mediana empresa, e incluso miembros del ejército y de los servicios secretos. Ven a HT una amenaza mayor que otros grupos que están operativos en el Valle de Feragana (menos organizados y con menos fuerza), como son *Akramiya*, *Uzun Soqollar* (Barbas Largos) o *Islam Lashkarlari* (Ejército Islámico).

La preocupación de Bakiev por la lucha contra el terrorismo se muestra en el fortalecimiento de la cooperación internacional en el campo militar con Uzbekistán⁵⁸ y con China⁵⁹.

3.5. Influencias exteriores

En este año 2007 Kirguizistán tiene ante sí un difícil reto: mantener su diplomacia multivector en medio de una situación política interna altamente inestable. Ya tuvo esta misma dificultad en el momento de acceder Bakiev al poder, y aún sigue pagando su debilidad, pues parece bastante obvio que tanto en política interior como en la exterior sigue los “consejos” de su aliado ruso.

Bien es cierto que no ha descuidado sus relaciones con China, Turquía, Japón, la UE o EE.UU., pero quien más beneficiado ha salido del cambio de Gobierno ha sido Rusia, pues ha visto cómo el nuevo Presidente se ha apoyado más en Moscú que en cualquier otro actor internacional.

Esto lo demuestra el hecho de que se esté tratando la apertura de una segunda base rusa en suelo kirguizo (aparte de la de Kant, abierta en 2003)⁶⁰; o que negociara al alza el alquiler de la base de Manas (llamada Ganci) a EE.UU, pasando de cobrar por la misma de \$ 50 millones a \$ 150 millones⁶¹; o el acercamiento a la CEI; o que arrancara de Putin la promesa de una fuerte inversión (\$ 2.000 millones) de dos plantas de energía hidráulica y otra de aluminio. Además, Putin está vigilante sobre toda la zona, pues le interesa tener en la Presidencia de cada República centroasiática a un aliado que sea a la vez fuerte (con un mandato sólido, aunque manejable desde el Kremlin) y, si no de su confianza, al menos predecible. Como dijo **Mikhail Margelov**, jefe del Comité de Asuntos Internacionales del Consejo de la Federación de Rusia:

For us, though, in the Russian Federation, it is vitally important, regardless of developments, to keep Turkmenistan as a partner, both in the context of the international counter-terrorist struggle and in the context of the complex chess games being played out in

⁵⁷ McDermott, Roger: “Kyrgyz Intelligence Service Detects Shift in Hizb-ut-Tahrir Tactics”, *The Jamestown Foundation, Eurasia Daily Monitor*, vol. 3 nº 181, 2 de octubre de 2006, en <http://jamestown.org>.

⁵⁸ McDermott, Roger: “Bishkek Stages Anti-Terrorist Exercises”, *The Jamestown Foundation, Eurasia Daily Monitor*, vol. 3 nº55, 21 de marzo de 2006, en <http://jamestown.org>.

⁵⁹ “Kyrgyz Border Guards Say China Tightening Security”, *RFE/RL*, 11 de enero de 2007, en <http://www.rferl.org>.

⁶⁰ Marat, Erica: “Reports Suggest Moscow Wants New Base in Kyrgyzstan”, *The Jamestown Foundation*, 24 de mayo de 2005, en <http://jamestown.org>.

⁶¹ “U.S., Kyrgyzstan reach agreement on payment dispute over U.S. base”, *People’s Daily Online*, 16 de Julio de 2006, <http://english.peopledaily.com.cn>.



*the post-Soviet space, as well as in the economic sphere. Regardless of who will be in power in Ashgabat tomorrow, we need a friendly, comprehensible and predictable Turkmenistan.*⁶²

Ante este panorama, no es de extrañar que el Presidente kirguizo haya recibido presiones del Kremlin para no perder las facultades que había cedido en la Constitución: nombrar al Primer Ministro, al Gobierno y a todos los gobernadores regionales.⁶³

También fue significativo su acercamiento, desde verano de 2005, a la OCS, dominada por China, pero donde Rusia no es precisamente un convidado de piedra. El mensaje lanzado desde ambas potencias fue clarísimo: aunque no es deseable crear un mal clima con la gran potencia mundial (EE.UU), tampoco se pueden permitir el lujo de tenerles presentes en territorios tradicionalmente “influenciado” por ellos.

Su debilitamiento interno juega en su contra también cuando tiene que hacer frente a los aspirantes a líderes regionales: Kazajstán y Uzbekistán. Andrei Chebotarev, jefe del *think tank* “Alternativa”, cree que Kazajstán desea promoverse en la región como socio fiable para Occidente: “

*We're now seeing Central Asian states becoming distanced from the United States, the European Union and NATO. Last year, Uzbekistan broke off relations with various institutions after Andijan. Kyrgyzstan has some problems with the US government over the airbase located there. Kazakhstan can certainly become the West's leading partner in the region.*⁶⁴

Con Uzbekistán firmó un acuerdo a finales de julio de 2006 para combatir el terrorismo internacional, el extremismo religioso, el tráfico de drogas y el crimen organizado. Esto dio frutos, tales como al entrega de refugiados políticos (implicados en los sucesos de Andiján, de mayo de 2005) a las autoridades uzbekas, o la cooperación policial en la que resultó asesinado el famoso imán de la mezquita de karasu, etc.

Conclusiones

Un breve vistazo a la política kirguiza nos permite comprobar, entre otras cosas, que se mueve a impulsos bajo la amenaza permanente de protestas callejeras. La clave está en descubrir quién se encuentra tras la organización de dichas protestas, pues no parece que sean espontáneas. En este país, sin embargo, parece que sigue funcionando la estructura social de clanes, por encima de la lealtad al Estado o a la nación⁶⁵, lo que les hace moverse no por afinidades puramente ideológicas sino por motivos familiares.

La aprobación de la nueva Constitución no ha traído una nueva época de paz, estabilidad y prosperidad sino una apuesta cada vez mayor por la “*vía callejera*”, es decir, por la estrategia de obligar al Gobierno a tomar decisiones bajo amenaza de movilizaciones que pueden degenerar en disturbios violentos.

⁶² McDermott, Roger: “Neutral Turkmenistan Presents Security Dilemma in the Caspian”, *The Jamestown Foundation, Eurasia Daily Monitor*, vol. 4, nº1, 2 de enero de 2007, en <http://jamestown.org>.

⁶³ “Kirguiz leader boosts his powers”, *Aljazeera*, 30 de diciembre de 2006, en <http://english.aljazeera.net>.

⁶⁴ “Kazakstan Seeks Regional Leadership Role”, *EIN News*, 24 de diciembre de 2006, en <http://www.einnews.com>.

⁶⁵ Art. 5.3: La República de Kirguizistán garantiza a los representantes de todas las nacionalidades que conforman el pueblo de Kirguizistán, el derecho a conservar su lengua nativa así como la creación de condiciones para su estudio y desarrollo. Más explícito es el art. 14.4: Cada uno tiene derecho a determinar su propia nacionalidad.



Si no se dan cuenta pronto de que para que una nación progrese hay que disfrutar de un marco de normalidad, que dé paz y estabilidad al país y permita ponerse en marcha a la economía, el Estado se sumirá en una crisis permanente y se sucederán los Gobiernos uno tras otro.

Lo malo es que este ambiente sea aprovechado no sólo por las tensiones separatistas sino por los extremismos religiosos y el terrorismo internacional, los tres males considerados por la OCS como las grandes amenazas de la región (junto con los diversos tráfico ilegales y el crimen organizado).

Además, esta situación puede ser aprovechada por los Estados que la circundan para imponer en Kirguizistán su voluntad en las disputas territoriales actuales, llegando incluso a reaparecer y renegociarse anteriores disputas, ya que si un Estado es débil en el interior no tiene fuerza suficiente para negociar en igualdad de condiciones con los vecinos.





RETHINKING DETERRENCE: THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT IN SUDAN

Pablo Castillo¹
Rutgers University

Abstract:

On 1 April 2005, the United Nations Security Council referred the situation in the Darfur region of Sudan to the International Criminal Court. Only two months later, the Office of the Prosecution accepted the referral and decided to initiate the investigation. It is not only the first case referred to the ICC by the United Nations; it is also the first time that the ICC becomes involved in a country where the sitting government, unlike that of Kabila in the DRC or Museveni in Uganda, categorically rejects its jurisdiction and refuses to cooperate. How will this newly created institution fare in such a complicated political environment? Will the case of Sudan vindicate or disprove the oft-repeated claim that international criminal law can deter the commission of atrocities? Has the conduct of Omar al-Bashir been inhibited by the threat of international scrutiny, investigations, and prosecutions? This paper will argue that the emphasis on deterrence, so prevalent in the literature that links international law and conflict resolution, has little analytical value and does not help further the cause of international justice. On the other hand, skeptics overlook the difference between short-term deterrence and long-term prevention, ignore credibility and consistency as necessary functions of deterrence, and take no notice of the variety of strategies that actors choose to cope with the threat of prosecution, as well as the constraints that narrow down their choices and exit options.

Keywords: Darfur, International Criminal Court, Deterrence, Sudan.

Resumen:

El 1 de Abril del 2005, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas remitió la situación de Darfur (Sudán) al Tribunal Penal Internacional. Dos meses más tarde, el Fiscal aceptó la remisión y decidió iniciar una investigación. No se trata sólo del primer caso enviado a la Corte por las Naciones Unidas; se trata además de la primera instancia en la que el TPI se ve involucrado en un país cuyo gobierno se opone tajantemente a cooperar con el tribunal y rechaza su jurisdicción. ¿Cómo se desenvolverá esta recién creada institución en un entorno político tan complicado? ¿Probará este caso que el derecho penal internacional puede disuadir la comisión de atrocidades? ¿Puede el escrutinio de la comunidad internacional y la amenaza de acusaciones judiciales inhibir la conducta de del Presidente de Sudán, Omar al-Bashir? Este artículo sugiere que excesivo énfasis en la disuasión como elemento central, tan prevalente en la literatura que vincula el Derecho Internacional con la resolución de conflictos, tiene poco valor analítico y no ayuda a la causa de la justicia internacional. Críticos y escépticos, cada vez mas numerosos en el mundo anglosajón, pasan por alto la diferencia entre disuasión a corto plazo y prevención a largo plazo, ignoran la importancia de la credibilidad y la consistencia como funciones necesarias de la disuasión, y no tienen en cuenta la variedad de estrategias que los actores internacionales eligen para plantarle cara a la amenaza de acusaciones judiciales, así como las restricciones que limitan sus acciones y sus opciones de salida.

Palabras clave: Darfur, Tribunal Penal Internacional, disuasión, Sudán.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Pablo Castillo Díaz is a Ph.D. candidate at Rutgers University (Newark campus). His main research interests are International Criminal Justice, US Foreign Policy, and Global Politics of Islam.
Address: Division of Global Affairs, Rutgers University, 123 Washington St, Suite 510, Newark, New Jersey 07102-1895, USA. *E-mail:* pcastill@pegasus.rutgers.edu.



Introduction

In a recent and controversial article, Helena Cobban sentenced “it is time to abandon the false hope of international justice.”² Among several other reasons, she explained that there was hardly any evidence that war crimes prosecutions deter future atrocities. She cited the International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia (ICTY) and Kosovo as evidence, but could have as well used the example of the ICC and Sudan. More than a year and a half after the United Nations Security Council referred the situation in the Darfur region of Sudan to the International Criminal Court, there is little evidence of a significant drop in violence or a behavioral change in either the *Janjaweed* or the Sudanese leadership. This has only reinforced the growing skepticism surrounding war crimes courts, as deterrence sits near the top of the list of unqualified blessings that advocates attach to international justice. However, I argue that critics overlook the difference between short-term deterrence and long-term prevention, ignore credibility and consistency as necessary functions of deterrence, and take no notice of the variety of strategies that actors choose to cope with the threat of prosecution, as well as the constraints that narrow down their choices and exit options.

International criminal justice is still in its infancy, and the arrest of Charles Taylor may well indicate a breakthrough in what Naomi Roht-Arriaza has dubbed “the Pinochet effect.”³ But one should not expect warlords and tyrants to turn magically into agents of peace. The deterrent effect of modern war crimes courts remains under-theorized for lack of empirical evidence.⁴ Studies of deterrence have traditionally accompanied research on other threats, such as nuclear weapons and military interventions, and on criminal justice at the domestic level. Even a cursory look at these other areas can illuminate this debate. To name one example only, the fact that the threat of US military intervention sometimes fails to deter—at least on surface—leaders of so-called rogue states, does not prompt scholars to deny the deterrent value of the American military, or discard it as a tool of coercive diplomacy. Proponents of international justice do not expect—or should not expect— all or most warriors to lay down arms upon hearing indictments. Instead, they emphasize—or should emphasize—that only if national or international institutions establish a credible and consistent pattern of accountability replacing impunity, it will be possible over time to impose a high cost on the use of atrocities to further political goals.

Sudan poses the hardest test for the new International Criminal Court.⁵ Unlike the leaders of the Democratic Republic of Congo and Uganda, Joseph Kabila and Yoweri Museveni, the government of Sudan, led by Omar Hassan al-Bashir, refuses to cooperate with the court, and is publicly very hostile towards any foreign intervention. Since almost all accounts, including the report of the UN Commission of Inquiry, accuse the Sudanese government and military,

² See Cobban, Helena: “Think Again: International Courts”, *Foreign Policy* (March/April 2006).

³ See Roht-Arriaza, Naomi (2004): *The Pinochet Effect: Transnational Justice in the Age of Human Rights*, University of Pennsylvania Press.

⁴ See Wippman, David: “Atrocities, Deterrence, and the Limits of International Justice” in *Fordham International Law Journal*, Vol. 23 (1999); Smidt, Michael L.: “The International Criminal Court: An Effective Means of Deterrence?”, *Military Law Review*, Vol. 167 (2001); Farer, Tom J.: “Restraining the Barbarians: Can International Criminal Law Help?”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 22 (2000); Akhavan, Payam: “Beyond Impunity: Can International Criminal Justice Prevent Future Atrocities?”, *American Journal of International Law*, Vol. 95, No. 1 (2001).

⁵ The ICC’s Registry currently lists four situations under consideration: Sudan, Uganda, Central African Republic, and the Democratic Republic of Congo. The Prosecutor has open cases against five LRA top commanders and against the Congolese rebel leader Thomas Lubanga. See ICC’s situations and cases at <http://www.icc-cpi.int/cases.html>.



genuinely cooperating with the court would be tantamount to regime collapse.⁶ But al-Bashir and his inner circle in Khartoum are not indifferent to the court, and have employed a variety of tactics to escape its jurisdiction. After Colombia ratified the ICC treaty, Carlos Castaño, one of the nation's top paramilitary commanders, laid down his weapons upon realizing that he might become vulnerable to ICC prosecution. The Sudanese ruling clique knows that it does not have that option.

For some, the ICC will not deter, but exacerbate violence. Sudanese officials and intellectuals have voiced that threat eloquently, warning that Iraq or Somalia would be “picnics” compared to Sudan if the West intervenes and the situation degenerates into chaos.⁷ The court and the UN Security Council backing it face the ‘peace vs. justice’ dilemma that comes with every call for accountability in conflicted societies, from Argentina in the mid-80s to Uganda in 2005. With a Comprehensive Peace Agreement holding a fragile peace between North and South after decades of bloodshed, the stakes may be higher this time.⁸

A year ago, television footage showed trucks unloading boxes of documents at the headquarters of the International Criminal Court in The Hague. The documents had been compiled by United Nations’ investigators, and contained photographs and videos of weapons and war damage, along with hundreds of statements from military officers, prisoners, and witnesses to the atrocities.⁹ In New York, Secretary General Kofi Annan had provided Luis Moreno Ocampo, the ICC Chief Prosecutor, with a list of 51 suspects recommended for investigation and trial. As with an earlier and shorter list, put together by a group of US Senators, the names of the suspects were kept secret. However, it is known that the list includes ten high-ranking members of the central government, seventeen local officials, fourteen members of the *Janjaweed*, three officers of non-Sudanese armies, and seven rebel commanders.¹⁰ The ICC, in its determination to prosecute only those bearing greatest responsibility, resembles more the Special Court for Sierra Leone than the International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia.¹¹ Thus, it is expected that Moreno Ocampo and his investigators will compile a much shorter list. From the power corridors of Khartoum to conference panels in New York, the question asked is, who will be on that list?

⁶ See United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights: “Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004.” United Nations, Geneva, 25 January 2005, available at www.ohchr.org/english/docs/darfurreport.doc.

⁷ Ahmed Ibrahim al Tahir, member of the Sudanese National Assembly, declared in September 2004, “if Iraq opened for the West one gate of hell, we will open seven such gates.” President Bashir said “Darfur will be a graveyard for any foreign troop venturing to enter.” Quoted in Farley, Maggie, “Envoy to Sudan Reports Threats”, *Los Angeles Times* (1 March 2006).

⁸ The Comprehensive Peace Agreement signed in Naivasha shares power between the existing Sudan government and the Sudanese People’s Liberation Movement (SPLM) for a period of six years, followed by a referendum on self-determination for the South. John Garang, former leader of the rebels –who soon thereafter died in a mysterious accident–, was to be vice president. Revenues from the oilfields in the South are to be divided fifty-fifty between Khartoum and Southern Sudan. The current national army is to withdraw almost wholly from the South. Pending implementation, the CPA is a remarkably good deal for the South. For more details, see the full-text of the Comprehensive Peace Agreement at the United Nations Mission in Sudan, <http://www.unmis.org/English/cpa.htm>.

⁹ See Simons, Marlise, “Sudan Poses First Big Trial for World Criminal Court”, *The New York Times*, 29 April 2005.

¹⁰ See De Waal, Alex and Flint, Julie (2006): *Darfur: A Short History of a Long War*, London, Zed Books, p. 132.

¹¹ The ICTY has indicted 161 individuals. The Special Court for Sierra Leone, only 11, all of them from leadership positions, despite the fact that both regions experienced violence insimilar scale. For more information, see www.sc-sl.org and www.un.org/icty.



This question is reminiscent of earlier dilemmas surrounding the ICTY and its initial reluctance, due to outstanding pressure from Western governments, to indict Milosevic and other Serbian leaders. It was feared that indicting high-ranking Serbs would inevitably torpedo the peace negotiations and provoke further instability. It is assumed that if the ICC Prosecutor assumes similar political constraints, and decides to be cautious, the indictments will be limited to leaders of the *Janjaweed* and a low-level government official, perhaps a scapegoat from Military Intelligence that President Bashir can surrender to the court to save his regime. If the ICC chooses to act with more rigor than prudence, the list of accused will include the most important players of the ruling elite of Sudan. In sum, a hypothetically successful ICC prosecution of those most responsible for Darfur entails regime change.

1. Darfur's Crimes, Victims, and Perpetrators

Most chronological summaries of the crisis in Darfur begin in February 2003, when rebels from "African" tribes –mainly the Fur, Masalit, Zaghawa-, complaining about Darfur's underdevelopment and lack of political representation, took up arms against the government. In response, the government launched a military campaign and unleashed the Arab militias popularly known as *Janjaweed* against the tribes suspected of supporting the rebels. The result is well-known: roughly 300,000 dead, two millions internally displaced and barely surviving in camps, 90 percent of the "African" villages of Darfur burnt, and the innumerable screened-off scars of a brutal and systematic campaign of sexual violence against the women of Darfur. In 2004, Mukesh Kapila, UN Humanitarian Coordinator for Sudan at the time, warned that the only difference between Sudan and Rwanda were the numbers involved.¹² Shortly thereafter, Jan Egeland, UN Under-Secretary General for Humanitarian Affairs, declared it "the world's worst humanitarian crisis."¹³ For the first time in history, both the legislative and the executive branch of the US government agreed in using the word "genocide." However, shying away from more decisive action, the international community's response has been limited to the deployment of a small force of African Union peacekeepers unable to intervene,¹⁴ and the Security Council referral of the Darfur situation to the ICC. Khartoum's reaction, meanwhile, has been a strategy of denial and deception. It claims that its military campaign of 2004 was a swift and restrained counter-insurgency operation against rebel groups, and that the atrocities against civilians are either propaganda of Western Islamophobes or, when acknowledged, the action of uncontrollable bandits or the product of old rivalries over resources between Arab nomads and African farmers.

It is unnecessary for the purposes of this paper to engage in the never-ending debate over whether the Darfur crisis is genocide or not.¹⁵ The unsolvable dispute over this label has obscured more than it has clarified. Besides, systematic crimes against humanity and war

¹² Romeo Dallaire, the Canadian Lieutenant-General that was Force Commander of the UN's peacekeeping mission in Rwanda in 1993 and 1994, eloquently labeled it "Rwanda in slow motion." Quoted in Tinsley, Becky: "Why the World is Ignoring Darfur", *The New Internationalist*, No. 383 (October 2005).

¹³ See Prunier, Gerard (2005): *Darfur: The Ambiguous Genocide*, New York, Cornell University Press, p. 90.

¹⁴ Hailed as an African solution to an African problem, the African Union has deployed seven thousand soldiers in the largest region of the largest country in Africa, five times the size of France. In comparison, the candidacy of the city of Paris for hosting the Olympic Games in 2012, counted with 41 thousand policemen and soldiers. It lacks a mandate to intervene and is severely deprived key resources, including, most critically, helicopters. Without aerial reconnaissance in the wide-open desert, the AU peacekeepers are very vulnerable. The EU and the US is seeking now to increase the number of troops committed up to 20,000, provide them with adequate resources, and transfer them to UN command. See Wax, Emily: "Peace Force in Darfur Faces Major Challenges", *The Washington Post*, 21 November 2005.

¹⁵ Journalists and activists such as John Prendergast of the International Crisis Group, Eric Reeves, or Nicholas Kristof, insist that it is genocide. The United Nations Commission of Inquiry concluded otherwise.



crimes are not less serious offenses. It is also beyond the reach of my argument to ascertain the truth or limits of the identity cleavages –Arabs vs. Africans, nomads vs. settlers, cattle-herder vs. farmers- that supposedly characterize and inflame the conflict. But if one is to assume that those bearing greatest responsibility are part of the inner circle of the Government of Sudan, and are likely to be the target of the ICC, it is necessary to elaborate on who are the perpetrators and what determines their liability. Since the Sudanese government actively obstructs the ICC's investigation, the prosecution will not be able to gather forensic evidence, shrapnel from bombs, or samples of poisoned water from wells.¹⁶ Instead, it will have to rely on thousands of interviews and documents provided by Sudanese dissidents and activists, evidence gathered at the Chad refugee camps, and intelligence intercepts to establish the chain of command and determine who controlled the militias and who had the authority to prevent the atrocities.

Darfur is the largest and most landlocked region of Sudan.¹⁷ It is often said that the recent crisis is merely the last expression of centuries-long clashes between pastoralists and farmers over limited natural resources: water, agricultural land, pastures. However, as Professor Fouad Ibrahim puts it, "this is not the true cause of the current brutal war. In fact, the natural resources of Darfur are not meager at all."¹⁸ Darfur's poverty has been a consequence of underdevelopment and malign neglect, rather than scarcity. In his pioneering work on the 1984-1985 famine in the region, Alex De Waal compellingly argued that to starve is a transitive action, "something people do to each other."¹⁹ Darfur has lived in a state of endemic insecurity since then. Hitherto, Sudan had been dubbed by Washington as "the future breadbasket of the Arab world" and a bulwark against communist Ethiopia. After the drought, farmers increasingly tried to hang on to all potential agricultural land, blocking the nomads from previously used routes and pastures, and Darfur became a time-bomb waiting to fuse. Ethnic appellatives entered the discourse to exchange accusations: the "Arabs" accused the "Africans" of enclosing unused tracts of land, and the "Africans" accused the "Arabs" of getting weapons from Libya and collaborating with Gaddafi's dreams of pan-Sahelian unity and Arab supremacy.²⁰ For years, these tensions were successfully handled and restrained through Darfur's ancient tribal mediation system. Homicide was a communal responsibility and was settled through the payment of blood money to the kin of the individual killed in a feud. Cheap and abundant AK-47s changed this.²¹

Omar Hassan al-Bashir and his National Islamic Front had assumed power via a military coup in 1989. Ten years later, a "soft coup" changed the face of the regime: Hassan al-Turabi, the Guide of the Sudanese Islamist Revolution and until then one of the most powerful figures of the ruling elite, was forced to resign from his position as president of the Parliament.²² Bashir had gotten temporarily rid of a dangerous rival.²³ For years, he had been bent on centralizing

¹⁶ See Rubin, Elizabeth: "If Not Peace, Then Justice", *The New York Times*, 2 April 2006.

¹⁷ Darfur was an independent sultanate for centuries, till becoming a province of the Anglo-Egyptian Condominium in the first half of the 20th century. It has been one of Sudan's states since the independence of this country in 1956.

¹⁸ Ibrahim, Fouad N. (1980): *Desertification in North Darfur*, Hamburg, Institut für Geographie und Wirtschaftsgeographie der Universität.

¹⁹ De Waal, Alex (2002): *Famine that Kills: Darfur, Sudan*, Oxford, Oxford University Press. Quoted in Kristof, Nicholas, "Genocide in Slow Motion", *The New York Review of Books*, Vol. 53, No. 2 (9 February 2006).

²⁰ See Prunier (2005), *op. cit.*, pp. 57-58.

²¹ "A jingle of the time ran: 'The Kalash brings cash; without the Kalash, you're trash.'" See De Waal *et al.* (2006), *op. cit.*, p. 49.

²² See Prunier (2005), *op. cit.*, p. 81.

²³ Turabi was not only a challenge to Bashir, but, along with the current vice President Ali Osman Taha, had been the main responsible for Sudan's decade of isolation in the 90s. Obsessed with spearheading an Islamic revolution in the Arab world, Turabi threw Khartoum's weight in support of Saddam Hussein after the invasion

political power down to a small military clique. The NIF –now called National Congress Party (NCP)- had slowly dismembered the state bureaucracy and security structures through sidelining the Sudanese Army in favor of tribal militias and paramilitary forces named Popular Defense Forces (PDFs) and loyal not to the state, but to the regime itself.²⁴ By 1996, the PDF vastly outnumbered the regular army, whose officer ranks were drastically depleted by repeated purges. It was clear that Bashir wanted to avoid repeating the main mistake of his predecessor: a strong and independent military that could eventually oust him.

After ostracizing Turabi, the ruling elite correctly suspected that most Darfurian party members would side with him, posing a challenge to the regime. In May 2000, a document known as *The Black Book: Imbalance of Power and Wealth in Sudan*, was written and distributed by an unheard-of group. It laid out how the state apparatus had been dominated, ever since independence, by a small group from the three tribes who live along the Nile north of Khartoum, and how all the other regions had been grossly marginalized and neglected. Members of three riparian tribes that represented only 5.4 percent of Sudan's population held the vast majority of government positions, from cabinet ministers to their drivers and all the bureaucracy in-between.²⁵ The government deduced that Turabi was behind the book, and that an insurgency was emerging in Darfur. As an anticipatory measure, Khartoum began replacing local administrators in Darfur with handpicked loyalists, and immersed the PDF – until then an apolitical entity- in the politics of Darfur. It was then that, increasingly armed, the Popular Defense Forces started to intervene in support of indigenous Arabs against the Fur, Masalit, and Zaghawa. For years, supremacist ambitions and a constant flow of weapons had infiltrated the region's Arab tribes, a spillover of Gaddafi's attempts at establishing an Arab belt into central Africa. Especially active was a group known as Arab Gathering, which already in the late-1980s had issued directives that, with hindsight, read as battle plans for the *Janjaweed*.²⁶ It was also in these years that the word *janjaweed* was first heard in Darfur, and that Musa Hilal, current leader of the militia and first on all the lists of Sudan's suspected war criminals, began to build his violent career.

The rebels that mounted a full-blown insurgency in 2002-2003 against the government had already formed self-defense groups during the previous decade. In 1995, heavy armed Arab raiders had stolen 40,000 head of cattle and killed 23 civilians. In 1996, raiders burned

of Kuwait, and opened the doors of Sudan to thousands of militants in the Islamic world, including Osama bin Laden. Turabi and Taha aimed at regime changes from Cairo to Kampala, with the result that by mid-90s Sudan was in war with Egypt, Eritrea, Ethiopia, and Uganda. Especially notorious was the assassination attempt of Egyptian President Hosni Mubarak, allegedly plotted by Ali Osman Taha and security chief Nafie Ali Nafie. By the end of the decade, it was clear that Turabi and Taha's revolution had failed on both the social and the geopolitical level, and had managed to antagonize Washington. After the 1998 al Qaeda bombings of US embassies in Nairobi and Dar es Salaam, the US fired cruise missiles against a pharmaceutical plant in Khartoum, making dubious allegations that it was engaged in producing chemical weapons and was linked to bin Laden. Most significantly, the US Congress began to support the Sudanese opposition forces led by John Garang. Bashir demoted Turabi and promoted Ali Osman from foreign minister to vice President. See De Waal *et al.* (2006), *op. cit.*, pp. 27-30.

²⁴ The Popular Defense Forces emerged in the 80s, and were composed of volunteers associated with the Muslim Brotherhood. According to regime's propaganda, the PDF's aim was to wage *jihād* to halt Christian expansion in Central Africa.

²⁵ See De Waal *et al.* (2006), *op. cit.*, pp. 17-18.

²⁶ Gaddafi had sealed an alliance with Khartoum. In exchange of weapons, the Sudanese government would turn a blind eye to Gaddafi's use of Darfur as a rear base for his wars in Chad. Thousands of well-trained and well-armed militants, members of the Islamic Legion –which recruited Bedouins from Mauritania to Sudan- or part of the Arab Gathering, arrived in Darfur. Since the 80s, leaflets and cassette recordings from the Arab Gathering had begun to be distributed anonymously, proclaiming that the *zurgā* (derogatory appellative to refer to members of the "African" tribes of Darfur) had ruled Darfur long enough and it was time for Arabs to have their turn. See *ibid.*, pp. 50-53.



seven villages in a single day. Abakir, who would become one of the leaders of the Sudanese Liberation Army (SLA/SLM), began to rally Masalit youths, under the premise that these were not signs of local trouble with Arab pastoralists, but part of a government plan to change the ethnic geography of the region. They had many reasons to believe this: many of them had served in the police or the army for years, and had read the secret directives of the Arab Gathering.²⁷ As early as 1988, Musa Hilal had been taped thanking Gadaffi's Chadian protégées for 'providing his tribe in Sudan with the necessary weapons and ammunition to exterminate the African tribes in Darfur.'²⁸

Several Fur, Masalit, and Zaghawa forged a tenuous alliance based more on common grievances than on a common agenda. It is usually said that the rebellion began with an attack in February 2003. However, during 2002 the rebels had already attacked police stations and army posts with impressive results and alarming military proficiency. The SLA entered into an alliance with another group, called the Justice and Equality Movement (JEM) and closely linked to the Islamist movement, the authorship of the *Black Book*, and perhaps to Mr Turabi himself.²⁹ Fur MPs in the National Assembly had documented 181 attacks on 83 African villages in Darfur. At least two of them had been settled with Arabs and given Arab names.³⁰ The Sudanese Army, untrained in desert warfare, was losing almost every encounter – 34 out of 38 in the middle months of 2003 to the rebels.³¹ The head of security in Khartoum, Major General Salah Abdalla 'Gosh', warned that this insurgency posed a greater threat to the regime than the war in the South. The government feared it would lose the whole of Darfur, and probably Kordofan too, and decided to rely on its favorite tactic: using paramilitary militias as proxies.³²

Among other reasons, this method of counter-insurgency was cheap and provided the Sudanese government with plausible deniability in case the atrocities attracted attention. The Sudanese army was already undermanned, under-equipped, and many of its conscripts were Darfuri themselves, members of the tribes that were being "cleansed." Instead of paying fixed salaries for soldiers and mobilizing and sustaining a conventional armed force, Khartoum's ruling clique preferred to assign the main task to the paramilitary Popular Defense Forces and the Arab *Janjaweed*, and allow them to loot, pillage, and keep the profits as payment for their services. This tactic was also extremely effective. A few months after announcing "we will use all available means, the Army, the police, the *mujahideen*, the horsemen, to get rid of the rebellion," Bashir declared victory. The human cost of this brutal campaign began to make

²⁷ *Ibid.*, pp. 67-69.

²⁸ *Ibid.*, p. 56.

²⁹ Turabi's connection with the Justice and Equality Movement is often suspected by Khartoum officials and flatly denied by JEM's chairman, Dr Khalil Ibrahim: "We were marginalized in Turabi's time too. Turabi is nothing." *Ibid.*, p. 88.

³⁰ *Ibid.*, p. 78.

³¹ *Ibid.*, p. 101.

³² Examples of government-sponsored-violence through proxies are abundant throughout Sudanese modern history. In the 80s, the *muraheleen* (nomads) Arab militias from the Rizeigat tribes residing in South Darfur were employed as raiders against their Dinka neighbors. In 1998, government-sponsored militias attacked SPLA/M positions in the Upper Nile Province to secure oil drilling sites for foreign firms such as Calgary-based Talisman Energy. A similar pattern explains the arming of Chadian Arab nomads against Fur and Masalit populations in the late 1980s and mid to late 1990s. But the most blatant example can be found in response to the rebellion of Nuba tribes in Kordofan in the late 1980s and early 1990s. Declaring *Jihad* against the Nuba in 1992, the NIF trained and armed local Arab militias to fight the insurgency and relocate the entire Nuba population away from their ancestral lands and into camps. See Anderson, G. Norman (1999): *Sudan in Crisis: The Failure of Democracy*, Gainesville, Florida, UP of Florida, pp. 228-230; see also De Waal, Alex: "Massacre in the mountains while the world looked the other way," *Parliamentary Brief* (August 2004), p. 15.



headlines in the Western media after NGOs such as Amnesty International, the International Crisis Group, and Human Rights Watch, documented, somewhat belatedly, the atrocities.³³

In the event of a trial, it will be very difficult for President Bashir or vice President Taha to deny their responsibility, as they have consistently done in multiple public statements. In most attacks, the *Janjaweed* did not storm the villages until they had been previously burnt down by the government's air force. The raids were typically carried out by Russian-built four-engine Antonov An-12s, which are transports, not bombers, and thus have no aiming mechanisms. They dropped oil drums stuffed with a mixture of explosives and metallic debris. These primitive, free-falling cluster bombs were evidently unsuited for military targets, and had the only purpose of causing high destruction among civilians. Helicopters and MiG fighter-bombers normally completed a second round, followed by the *Janjaweed*, sometimes in company of regular Army units. In a clearly programmed pattern, the militiamen would loot personal belongings, rape the girls and women, execute some boys and men, steal the cattle, kill the donkeys, burn the houses, and shoot those who could not run away.³⁴ There is nothing of improvisation in this type of violence.

As Bashir promised, the government used a section of the Sudanese military, organized paramilitaries commanded by Sudanese military officers and senior tribal leaders, and finally the *Janjaweed*, which operate under their own tribal structure and act many times on their own discretion. But it should be clear that all of these groups, including the *Janjaweed*, receive money, weapons, and orders from Khartoum.³⁵ Musa Hilal, who was in jail on murder charges prior to the outbreak of the insurgency, was released by government authorities and given the assignment to organize *Janjaweed* brigades in northern Darfur. An intercepted directive from the administration ordered the local security officials to "allow the activities of the *mujahedeen* and the volunteers under the command of Sheikh Musa Hilal." The directive specifically asked government's officials to overlook offenses against civilians. Musa Hilal himself never bothered to hide this connection with Khartoum. In an interview with Human Rights Watch, he boasted, "all of the *Janjaweed* in the field are led by top army commanders. These people get their orders from the Western command center and from Khartoum."³⁶

Musa Hilal, who controls around 20,000 recruits and whose camp includes a helicopter pad for daily deliveries of food, weapons, and ammunition, also leads the Arab Gathering. In August 2004, a directive issued from Hilal's headquarters, spelled out his ultimate goal: "Change the demography of Darfur and empty it of African tribes." This directive was addressed to the Intelligence and Security Department, Military Intelligence and National Security, and the ultra-secret 'Constructive Security', confirming the involvement of the highest levels of Khartoum's security apparatus.³⁷ In fact, Hilal regularly complains about being called *janjaweed* –who he refers to as 'bandits'–, but never denies being a government agent. In documents obtained by Darfur experts Alex De Waal and Julie Flint, he sends his

³³ See Grono, Nick: "Darfur: The International Community's Failure to Protect", *African Affairs*, 105/421 (2006), p. 625.

³⁴ See Prunier (2005), *op. cit.*, p.100. Rape was so ubiquitous and systematic in Darfur that it appears to be an instrument of policy to destroy the fabric of the targeted communities, and perhaps even to create a new generation with 'Arab' paternity, a pattern too reminiscent of the use of sexual violence as a weapon of war in Bosnia, Rwanda, and elsewhere. See Amnesty International: "Darfur: Rape as a Weapon of War: Sexual Violence and its Consequences," London, July 2004.

³⁵ The UN established that the Sudanese government spent around 1 million dollars per day on salaries to paramilitary forces and militia. Volunteers received 79 dollars a month if they were on foot, or 117 dollars if they had a horse or a camel. See Kristof (2005), *op. cit.*

³⁶ See UN ICID, *op. cit.*

³⁷ According to Alex De Waal, Military Intelligence was the architect, arbiter, and, often, executioner of the Darfur campaign. De Waal *et al.* (2006), *op. cit.*, pp. 38-39, 109.



gratitude and greetings to his supporters, including some of the most important men in national and regional government.³⁸

The government was also lying about their use of the air force to indiscriminately target civilians. If the testimonies of thousands of fleeing villagers did not suffice, at least two revealing conversations between Antonov pilots and officers from Military Intelligence were intercepted, exposing the ultimate goal of the air raids. The *Janjaweed* and the planes rarely attacked the guerrillas in their mountain bases. The Darfur campaign –call it genocide, ethnic cleansing, or counter-insurgency of the most criminal kind- was planned from Khartoum and executed with the government's resources and following the government's commands.

2. The International Community and Khartoum

How did Khartoum react when the international community tuned in? The government of Sudan, vis-à-vis humanitarian aid, first, UN Security Council intervention, second, and, finally, the involvement of the ICC, responded similarly. In every instance, it was clear that Bashir and his inner circle were not indifferent, quite the contrary, to any negative repercussions that the international condemnation could bring, and devoted much energy to avoid them. At the same time, the government of Sudan never responded positively to the international community's demands, refusing to cooperate or alter its course of actions. The threat of ICC indictments has not deterred Bashir, Taha, or Hilal, but neither have Security Council ultimatums and heavy pressure from the United States. Two main reasons explain this, a priori, sub-optimal outcome: the government of Sudan has good motives to believe that the 'foreigners' are only delivering empty threats and bluffs they cannot carry out; furthermore, a policy reversal may not be available for Khartoum anymore, as complying with international demands would mean the end of the regime.

Instead, Khartoum invariably chose denial and deception. From the start of the campaign, the government tried to black out comment on Darfur. Independent newspapers were suspended, correspondents were arrested and even beaten, and Al Jazeera was closed after it became the first station in the world to report the atrocities in Darfur.³⁹ Foreign Minister Mustafa Osman Ismail shamelessly declared, "all those who have been killed, whether militia, rebels, soldiers, or civilians caught in the fighting, do not reach one thousand."⁴⁰ Although violence never reached the peaks of 2004 –partly because the region had been successfully "cleansed" of African tribes-, the two million refugees and internally displaced Darfurians continued to endure untold suffering, in what has been called "genocide by attrition." The first shipment of food aid arriving at Port Sudan from the United States was blocked by Khartoum on the pretext that the wheat and sorghum cargo was genetically modified.⁴¹ This was only the first illustration of what would become an almost ritualistic strategy of impediments and hurdles to the distribution of aid by humanitarian agencies. Urgently needed medicines that had been unloaded in Port Sudan, for example, were held up in Khartoum under the official excuse that they had to be lab-tested before use in the camps in case they were expired or deficient.⁴² Visas were denied or delayed, local translators were typically harassed and arrested, and all the red lines marked by the Security Council were crossed without exception.

³⁸ "Major General Omar al Bashir [...], Ali Osman Mohammed Taha, Vice President and the hero of Sudan [...], Brother Major General Adam Hamid Musa, Governor of South Darfur [...], Airforce General Safi al Nur [...], Brother Osman Mohamed Yousif Kibir, Governor of North Darfur..." See De Waal *et al.* (2006), *op. cit.*, p. 39.

³⁹ *Ibid.*, p. 115.

⁴⁰ See Prunier (2005), *op. cit.*, p. 135.

⁴¹ *Ibid.*, p. 108.

⁴² *Ibid.*, p. 133.



Khartoum did prepare thoroughly for the visit of UN officials. The government regularized *Janjaweed*, emptied mass graves, and prevented the UN delegation from traveling to the worst affected areas. They arrested and tried some alleged *Janjaweed* in Nyala, but it was soon found that all were petty criminals, some of whom had been in jail for years, and none had been in the militia.⁴³ Despite government commitments to disarm and arrest the *Janjaweed* in compliance with a Security Council resolution, the militiamen continued to roam free and unimpeded. Months after the agreement to disarm, the *Janjaweed* were operating sixteen camps in just one of Darfur's three states. Five of these camps were shared with regular government forces, and three had pads for helicopters. Sham disarmament ceremonies were organized for visitors.⁴⁴ Similarly, the government agreed to halt its military flights, but the air raids did not cease. On the very day that Khartoum signed the agreement in December 2004, seven government aircraft were simultaneously bombarding the Labado area east of Nyala.⁴⁵

To be sure, the government of Sudan miscalculated, and was surprised by the reaction of the international community. They thought that the Darfur campaign would be a quick fix, and that no one would pay attention because there are neither Christians nor oil in the region, as opposed to in southern Sudan.⁴⁶ The Sudanese leaders were undoubtedly unnerved when the Security Council put Darfur in its agenda, where it has stayed for review and discussion every month. But they were only upset to a certain extent, and were more than confident in their ability to out-manuever the United Nations. First, they found out soon that the Security Council had taken sanctions and military intervention off the table. Instead, the Council imposed unenforceable sanctions on several individuals and called on the government to disarm the *Janjaweed*, but attached no consequences for lack of adherence. Both Russia and China had sold the NCP advanced MiG fighters, attack helicopters, and tanks during 2003. China National Petroleum Company owns 40 percent of the Sudanese state owned oil production.⁴⁷ The United States did not want to jeopardize the North-South peace agreement that had cost so many years and effort.⁴⁸ Furthermore, Sudan has been cooperating with U.S. intelligence agencies and the Pentagon post-9/11, providing valuable information on international terrorists. Sudan's director of National Security, Salah Abdallah Ghosh is, according to various lists, one of the top security men orchestrating Darfur's crimes. Yet in 2005 he was flown to Washington by the CIA for a debriefing, and the American government has been pressuring the United Nations not to make Ghosh a target of sanctions.⁴⁹ The Arab and Islamic world, which had worked so hard in response to ethnic cleansing in Bosnia, remained silent on Darfur, choosing Arab solidarity and status quo stability over promoting protection of co-religionists.⁵⁰ Meanwhile, the Europeans, despite much anti-Khartoum noise,

⁴³ *Ibid.*, p. 115, 121. In January 2005, the UN's Independent Commission of Inquiry reported that the government had been able to cite only once case of punishment since the rebellion began –that of a man who, apparently acting on his own initiative, had burned a single village and killed 24 people. See De Waal *et al.* (2006), *op. cit.*, p. 111.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 104, 111. On 27 August 2004, the UN Special Representative witnessed 300 *Janjaweed* in Geneina hand over their weapons. Locals said they were handed back the following day.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 106.

⁴⁶ They had the precedent of the fast and efficacious repression of the Daud Bolad uprising in 1991. *Ibid.*, p. 117.

⁴⁷ See Taylor, Ian: "China's oil diplomacy in Africa", *International Affairs*, Vol. 82, No. 5 (2006), pp. 949-950.

⁴⁸ It should be reminded that the North-South war has lasted for two decades and resulted in a greater number of deaths than those in Angola, Bosnia, Chechnya, Kosovo, Liberia, Sierra Leone, Somalia, and Rwanda combined.

⁴⁹ See Rubin, *op. cit.*

⁵⁰ See Slim, Hugo: "Dithering over Darfur? A preliminary review of the international response", *International Affairs*, Vol. 80, No. 5 (2004). In the first year of the rebellion, more than sixty-two mosques were burned in West Darfur alone, where the desecration of Qurans was a usual practice during raids. Also, the Justice and Equality Movement has better Muslim credentials than the government forces. See De Waal (2002), *op. cit.*, p. xviii.



preferred a humanitarian, and thus non-committal, approach to the crisis. The EU and its member states poured more money than the United States, but admitted that its troops were already engaged elsewhere.⁵¹ More than overstretched military forces in Iraq, Afghanistan, or West Africa, what transpired on both sides of the Atlantic was a profound international reluctance to see a strong military intervention in the wake of the invasion of Iraq. For several reasons, it is apparent in most fora that the Iraq war has caused a serious blow to the appeal of military interventions on humanitarian grounds, so favored and frequently used during the 90s.

To date, the most decisive actions taken by the UNSC have been establishing the Independent Commission of Inquiry, sharing its results with the ICC, and activating Chapter VII of the Charter to refer the Sudan situation to The Hague. Khartoum offered the same response as with earlier UN actions: refused from the outset to cooperate with the court, surrender one single suspect, or even grant entry to ICC investigators, while at the same time implementing cosmetic and deceptive measures to escape jurisdiction.⁵² As the ICC only has jurisdiction when a given country is either “unwilling or unable” to exercise it, Khartoum set up the Darfur Special Criminal Court. This attempt is not very different from the sham disarmament ceremonies. Needless to say, the president and his cabinet, the members of the National Assembly, and the top-ranking members of the armed forces and police are immune from prosecution. So far, the Special Court has heard few cases, and handed less convicting sentences –one of the harshest ones went to a man convicted of stealing 80 sheep. It has not tried a single individual connected to the atrocities; rather, it has punished with 10 to 20 years of jail-time several Darfurian Air Force pilots that refused to fly bombing missions over their homeland. Despite the efforts of organizations like the Amal Center of Nyala, that has compiled thousands of rape cases, crimes of sexual violence are entirely absent of the court’s hearings.⁵³

Of course, neither does the Darfur Special Criminal Court fool Moreno Ocampo, nor Khartoum expects him to be. But it can quite effectively intensify domestic opposition against ICC involvement, and paint it as another sign of a Western conspiracy against the Muslim world. It is not only the fragile Comprehensive Peace Agreement that is at play. The UN’s top envoy to Sudan, Jan Pronk, has reported on growing threats from Al Qaeda against any kind of interference in Sudan by non-Africans.⁵⁴ As in northern Uganda and elsewhere, the questions raised are again: should peace be allowed to trump justice? How can the United Nations be a neutral monitor and implementer of a peace agreement while charging one of the parties with crimes against humanity in another conflict? Amnesties and reconciliation were the favored approach in southern Sudan and in Mali, and seems to be preferred by many tribal leaders in Darfur today. In northern Uganda, for example, Betty Bigombe has been very vocal in her complaints about the timing of ICC indictments against the leaders of the Lord’s Resistance Army. She claims that it jeopardizes the peace negotiations that she leads. What she fails to mention is that peace negotiations between the LRA and Kampala and generous amnesty offers, have been on and off the table for more than twenty years, without yielding any progress. Similarly, Darfur’s old sheikhs know that inter-tribal agreements cannot, on

⁵¹ See Prunier (2005), *op. cit.*, pp. 140-141.

⁵² One Sudanese foreign-ministry ambassador told the journalist Elizabeth Rubin, “we just have to get one step ahead of the game so we can outmaneuver the ICC when they finally request to send investigators [...]. We make national trials, show no impunity, and ruin the ICC.” See Rubin, *op. cit.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ See Farley, *op. cit.*



their own, remove the warmongers and war criminals. Thirty conferences over twenty years have not solved Darfur's problems.⁵⁵

Some members of the Security Council, like Algeria, Nigeria, and the United States, preferred an *ad hoc* African tribunal, similar to those set up for former Yugoslavia and Rwanda, and in line with the much-discussed principle "African solutions for African problems" of the Brahimi report. In contrast, a large network of African-based and African-focused civil society organizations, created in Pretoria in 2004 under the name 'Darfur Consortium', is actively supporting the intervention of the ICC on the premise that it is both an international *and* an African mechanism. According to the UN Independent Commission of Inquiry, an ICC prosecution has several advantages over the existing alternatives: first, the prosecution of the crimes would be conducive to peace and security in Darfur; second, the ICC, sitting far from the perpetrators' spheres of influence, would ensure that justice is done, regardless of the authority or prestige of the perpetrators; third, the ICC and the Security Council could complement each other and exert great pressure on those responsible for the atrocities; fourth, the ICC's international composition and rules of procedure place this institution as the best suited organ for ensuring a veritably fair trial; finally, the creation of an *ad hoc* court would delay the process, and the ICC is presented as the most cost-effective option.⁵⁶ The commission does not explain how exactly will the court contribute to peace and security in the region.

Nonetheless, the United Nations Security Council, the international organization most directly in charge of peace and security, also faces the obstacle of Khartoum's obstruction. Despite having been repeatedly directed by the Security Council to disarm de *Janjaweed*, and committed to do so on several occasions –most recently in the Darfur Peace Agreement of May 5th 2006- the Sudanese government has yet to make even symbolic gestures in that direction.⁵⁷ The expulsion from Sudan of Jan Pronk, UN envoy to Sudan, shortly after being finally admitted, is only the latest episode of a long story of failed diplomacy. Although the Sudanese government is not impervious to the pressure of the international community, it will continue to evade its responsibilities as long as this pressure is not unified and strong enough. So far, Chinese and Russian interests in the region, Washington's security concerns, European timidity, and Arab silence, prescribe open-ended prolongation of Darfur's plight. With the violence spilling over to Chad, the rebel groups fighting among themselves, and most victims now dying the slow-death of the displaced refugee, Darfur is starting to resemble Congo rather than Rwanda.⁵⁸

⁵⁵ De Waal (2006), *op. cit.*, p. 125. Amnesties, on the other hand, seem to be as inefficient as courts and indictments in preventing the resumption of conflict, as shown, to name but a few, in Sierra Leone, Uganda, or Haiti. See "Bringing the Wicked to the Dock: But does an international search for justice hurt or help the pursuit of peace?", *The Economist*, 9 March 2006.

⁵⁶ See Du Plessis, Max and Gevers, Christopher: "Darfur goes to the International Criminal Court (Perhaps)", *African Security Review*, Vol. 14, No. 2 (2005).

⁵⁷ See Grono, *op. cit.*, p. 625.

⁵⁸ Predictably, the casual observer in the West is either losing interest or getting more confused. In May 2006, *The New York Times* ran a controversial op-ed piece that blamed the Darfuri rebel groups for the both the beginning of the crisis and the failure of the peace negotiations, implied that humanitarian organizations like Save Darfur had only made matters worse, and called for the international community to let Sudan's army "handle any recalcitrant rebels." See Kuperman, Alan J.: "Strategic Victimhood in Sudan", *The New York Times*, 31 May 2006.



3. The ICC in Sudan: Concluding Remarks on Deterrence

Prosecutions have only been possible where the regime has either been militarily defeated or there has been a substantial change in the target regime's composition or agenda. This alone should not discourage advocates of ICC prosecution. Indictments can hamper the political career of the accused, and weaken their hold on power in the long run. Charles Taylor's arrest is a reminder that, as demands for accountability proliferate, war criminals will have to be careful about their travel destinations, and concerned about their eventual overthrow or retirement.

Skeptics of war crimes' courts argue that, since they convict few people, solve few social problems and grievances, and deter no one, international courts are in reality set up to mask the inaction of rich countries. Initially, the International Criminal Tribunal for former Yugoslavia was born out of an attempt to deflect criticism for European and American passivity during the mass atrocities in Bosnia.⁵⁹ It is plausible that the referral of the crisis in Sudan to the ICC was a second-best option to avoid sending NATO troops, a strategy to mask the inaction of rich countries. This argument has more than a kernel of truth, but it helps very little in an assessment of the judicial process itself. Like the ICTY in its context, the ICC will act independently of those that triggered this particular mechanism. Courts quickly gather its own momentum and resist political constraints. This general principle would be contradicted, for example, if Moreno Ocampo decided to indict members of the *Janjaweed* while leaving high-ranking government officials unmentioned.

Nonetheless, most disenchantment with international courts has to do with the failure to deliver as the promising tool of deterrence that advocates augured. To be sure, the debate around the promises and dangers of international criminal justice has been marred by exaggeration on both sides. On one side, detractors and skeptics blame international courts for the perpetuation of violence in specific settings and the potential to provoke the commission of more atrocities rather than less. On the other, advocates enthusiastically attach to the cause an ever-expanding list of unrealistic goals. Thus, war crimes tribunals are not only expected to help in the apprehension, trial, and conviction of criminals, but, in addition, to reinforce the rule of law, enhance accountability, stigmatize malefactors, educate citizenries, heal societies, pacify conflicts, and prevent future ones. In fact, the ability of international criminal law to deter criminals from their wrongdoing is one of the arguments most used by supporters, and most discussed by scholars and practitioners alike. Can prosecutions restrain the barbarians?⁶⁰

The deterrent effect of international courts remains a plausible, but largely untested, assumption. Did the establishment of the ICTY deter Mladic at Srebrenica or Milosevic in Kosovo? Has the involvement of the International Criminal Court slowed down the violence in eastern DRC, northern Uganda, or western Sudan? Nicholas Kristof, arguably the Western journalist that has followed the crisis most closely, emphasizes the shrewd opportunism of Sudan's leaders and asserts that whenever the international community intensified its pressure on Khartoum, the level of killings and rape subsided.⁶¹ Unfortunately, these tactics tell more about the ability of Sudan's leaders to "play the game" than about the deterrent power of international institutions. As NATO secretary general Javier Solana described Milosevic's tactics in 1998, "one village burned every day; but no more, so as not to upset NATO."⁶²

⁵⁹ See Hazan, Pierre (2004): *Justice in a Time of War: The True Story Behind the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, Texas A&M University Press.

⁶⁰ See Farer, *op. cit.*

⁶¹ See Kristof, *op. cit.*

⁶² Hazan, *op. cit.*, p. 118.



The case of Yugoslavia and the Serbian leaders is very pertinent to assess the prospects of the ICC and its deterrent potential in Sudan. During the late-90s, it seemed futile to prove that the court had dissuaded anyone from anything.⁶³ With hindsight, an evaluation of the court may yield more positive results. By the end of 1998, only four judgments had been delivered by the court and it was too soon to expect any deterrent effect. The ICTY's early years were slow and devoted to indicting subordinates and minions, while Karadzic, Mladic, or Milosevic were constantly reminded by Western diplomats that their political careers would not be touched. Contrary to the fears of French and British diplomats, the creation of the Tribunal and its sluggish progress towards its first trials did not seem to have any damaging effect on the peace process. Rather, by contributing to the gradual loss of power of Karadzic and Mladic, it made the Dayton Accords possible.⁶⁴ By 2005, most of the ICTY's indictees were in custody, and it is rumored that the Serbian government is finally going to surrender Mladic.

Regarding international courts and deterrence, two things can be argued more forcefully. First, while indictments do not stop atrocities, many signs indicate that they instill a certain fear, which signifies a deterrent potential. Serbs did not stop killing in Kosovo, but they took greater care to hide the evidence. In East Timor, the militias carried victims hundreds of miles to mass graves over the border, for fear of war-crimes investigators. The same applies to the leaders of Sudan.⁶⁵

Second, stronger empirical evidence supports the claim, both in the domestic and in the international realm, that criminal law deters private justice and revenge. In Bosnia, Kosovo, Sierra Leone, East Timor, Cambodia, or Rwanda, hybrid and international courts inhibit retaliation by the affected group. Translated to the context of Darfur, it is arguable that successful prosecutions, and even the mere prospect of them, may inhibit present and future generations of Darfurians to avenge the atrocities by inflicting them on the perpetrators' kin.

Another factor deserves further exploration: is policy reversal even an option for Khartoum? By the time the Security Council took up the Darfur file, most of the atrocities had already been committed. Furthermore, while using paramilitary forces has the benefits of improving deniability, it gives the government limited control over its proxies. Locked in path dependence, Sudan's leaders would be discouraged from risking a drastic reversal of policies. Musa Hilal himself warned the government that they would not retreat. Perhaps Khartoum was well aware that it could not disarm the *Janjaweed* even if wanted to.⁶⁶ As it happens in many failed states in Africa, leaders turn very often to a strategy of warlordism, as a result of their own weakness and to shut out potential power rivals within the state bureaucracy, security apparatus, and traditional patronage networks. This strategy has its obvious shortcomings, and forces the regime to its chronic use in detriment of the country's well being. However, in the absence of traditional features of sovereignty, such as control over

⁶³ It has been argued that while mass rape was prevalent as a tool of ethnic cleansing during the conflict in Bosnia, there were no 'rape camps' during the later Kosovo crisis and sexual violence was markedly less frequent. At this point, the ICTY had had more time to build precedents, issue indictments, and demonstrate that it was not a 'paper-tiger' institution. But is there a causal link? If there were, we would have to expect the Serbian leadership to show restraint across the whole range of atrocities, not only in sexual violence.

⁶⁴ See Robertson, Geoffrey (2002): *Crimes Against Humanity: The Struggle for Global Justice*, New York, The New Press, pp. 338-339.

⁶⁵ Farer quotes the following excerpts from an American intelligence official: "From the beginning, Mr. Milosevic sought to build a fire wall around himself, to distance himself from indictable criminal acts carried out against Muslims during the war in Bosnia [...]. Mr. Milosevic has been in meetings where brutal operations against civilians were discussed, but he has allowed his underlings to do the talking, apparently fearing that the conversations might be monitored by sophisticated listening devices." See Farer, *op. cit.*

⁶⁶ See De Waal *et al.* (2006), *op. cit.*, p. 122.



territory, the existence of a centralized monopoly of violence, and some societal legitimacy – in the Gramscian sense of the word-, the priority of the rulers of a weak state becomes their own survival.

In any case, it is difficult to establish causal or predictive hypotheses regarding the deterrent potential of war crime' courts. The enforcement mechanisms of international criminal law are still in their infancy, and the number of successful prosecutions has been paltry compared to the scale of crimes.

The purpose of penal sanctions in international law is largely coextensive with that in national legal orders. With regards to domestic criminal law, scholars and practitioners debate the intensity of deterrence, the relationship in terms of crime reduction between deterrence and harsher sentences, and the possibility and conditions of rehabilitation.⁶⁷ In the international realm, however, the link with deterrence is even weaker. Several reasons explain this: international criminal law has only been employed very recently and very selectively, a flaw that the permanence of the ICC expects to alleviate in the long term. Since international courts do not have automatic mechanisms to apprehend suspected criminals and enforce their decisions, and have to rely on the support of other actors, impunity rather than accountability still dominates the conduct of war. One widely accepted dictum of domestic law enforcement is that a high probability of punishment generally deters more effectively than a very severe sanction rarely applied. This condition has yet to materialize in the international realm.⁶⁸ In sum, to be effective, deterrence has to be credible.

Secondly, the threat of punishment –let alone an empty threat- has a limited impact on human behavior in a culture already intoxicated with hatred and violence. To expect that the *ad hoc* courts would have brought instant relief and reconciliation to Rwanda or former Yugoslavia misapprehends the complexities of these situations and the depth of the social wounds left in their wake. Once violence has erupted, threats of punishment can do little to achieve immediate deterrence. However, the outbreak of such violence *can* be inhibited, and its resumption in post-conflict situations prevented, because it often results from an elite's deliberate political choices. Needless to say, the number of people that end up at the dock is minuscule in comparison to the number of persons that took part in the atrocities. Since acting otherwise might be undesirable and unfeasible, international criminal law generally targets the top leadership responsible for the commission of the worst atrocities. Contrary to the simplistic myths of primordial 'tribal' hatred, most conflicts are neither historically inevitable nor the spontaneous expression of collective blood lust. They result from the deliberate incitement of ethnic hatred and violence by which ruthless demagogues and warlords cement their power. Thus, with a measured and careful application of the principle of command responsibility, effective and fair prosecutions at international tribunals can become a powerful tool –albeit not the only one- to enhance prevention. Political leaders would be forced to calibrate their decisions with more caution, and generals would be compelled, for example, to better train their combatants on the specific prohibitions against sexual violence, or discipline breaches of compliance.⁶⁹

An over-emphasis on the concept of short-term deterrence is of dubious analytical value. For the broader purposes of international criminal law and prevention, it should be more relevant to the cause of international justice to see if decades-long consistent jurisprudence succeeds in moving the conduct of war from a culture of impunity to a culture of accountability, in which the preventive benefits of the law would logically mirror those of

⁶⁷ See Farer, *op. cit.*, pp. 91-92.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 92.

⁶⁹ See Akhavan, *op. cit.*, p. 7.



domestic legal systems. Besides, deterrence remains a complicated concept when analyzed in the backdrop of other coercive measures, such as the deployment of troops, the use of force, or the possession of nuclear weapons. For example, why does a thin blue line of peacekeepers in Macedonia have a strong deterrent effect, whereas the threat of the full force of NATO or the U.S. military fails to ward off Hussein or Milosevic?

As Professor David Wippman observed in 1999, the general deterrent effect of international criminal prosecutions “seems likely to be modest and incremental, rather than dramatic and transformative.”⁷⁰ The lack of empirical evidence does not demonstrate that the international application of the rule of law fails in its goal of prevention, but that this movement is still young, incomplete, and needs firmer commitment and support from the other actors. In that sense, failure to dissuade the government of Sudan or the *Janjaweed* is the weakest argument employed by those that paint a dark picture for the ICC in Darfur, or remain critical of international justice initiatives in general.

Bibliography

Akhavan, Payam: “Beyond Impunity: Can International Criminal Justice Prevent Future Atrocities?”, *American Journal of International Law*, Vol. 95, No. 1 (2001).

Alston, Philip: “The Darfur Commission as a Model for Future Responses to Crisis Situations”, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 3, No. 3, 2005.

Amnesty International: “Darfur: Rape as a Weapon of War: Sexual Violence and its Consequences,” London, July 2004.

— “Sudan: Arming the Perpetrators of Grave Abuses in Darfur,” London, November 2004.

— “Sudan: Looming Crisis in Darfur,” London, July 2003.

— “Sudan: Who Will Answer for the Crimes?,” London, 18 January 2005.

Anderson, G. Norman (1999): *Sudan in Crisis: The Failure of Democracy*, Gainesville, FL, UP of Florida.

Apsel, Joyce (ed.) (2005): *Darfur: Genocide Before Our Eyes*, New York, Institute for the Study of Genocide.

“Bringing the Wicked to the Dock: But does an international search for justice hurt or help the pursuit of peace?,” *The Economist*, 9 March 2006.

Cobban, Helena: “Think Again: International Courts,” *Foreign Policy* (March/April 2006).

De Waal, Alex (2002): *Famine that Kills: Darfur, Sudan*, Oxford, Oxford University Press.

— “Massacre in the mountains while the world looked the other way,” *Parliamentary Brief* (August 2004).

— “Darfur, Sudan: Prospects for Peace,” *African Affairs*, 104/414 (2005).

⁷⁰ See Wippman, *op. cit.*



- and Flint, Julie (2006): *Darfur: A Short History of a Long War*, London, Zed Books.
- Du Plessis, Max and Gevers, Christopher: “Darfur goes to the International Criminal Court (Perhaps),” *African Security Review*, Vol. 14, No. 2 (2005).
- Farer, Tom J.: “Restraining the Barbarians: Can International Criminal Law Help?,” *Human Rights Quarterly*, No. 22 (2000).
- Farley, Maggie: “Envoy to Sudan Reports Threats,” *Los Angeles Times*, 1 March 2006.
- Fletcher, George P. and Ohlin, Jens David: “Reclaiming Fundamental Principles of Criminal Law in the Darfur Case,” *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 3, No. 3 (2005).
- Grono, Nick: “Darfur: The International Community’s Failure to Protect,” *African Affairs*, 105/421 (2006).
- Hazan, Pierre (2004): *Justice in a Time of War: The True Story Behind the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, Texas A&M University Press.
- Human Rights Watch: “Darfur Destroyed,” New York, 9 May 2004.
- “Darfur Documents Confirm Government Policy of Militia Support,” New York, 20 July 2004.
- Human Rights Watch Africa: “Darfur in Flames: Atrocities in Western Sudan,” Washington, DC, April 2004.
- Ibrahim, Fouad N. (1980): *Desertification in North Darfur*, Hamburg.
- International Crisis Group: “Darfur Rising: Sudan’s New Crisis,” Brussels, March 2004.
- Krasner, Stephen: “After Wartime Atrocities Politics Can Do More Than the Courts,” *International Herald Tribune*, 16 January 2001.
- Kress, Claus: “The Darfur Report and Genocidal Intent,” *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 3, No. 3 (2005).
- Kristof, Nicholas: “Genocide in Slow Motion,” *The New York Review of Books*, Vol. 53, No. 2, 9 February 2006.
- Kuperman, Alan J.: “Strategic Victimhood in Sudan,” *The New York Times*, 31 May 2006.
- Moorcraft, Paul: “Sudan: End of the Longest War?,” *The Royal United Studies Institute Journal*, Vol. 150, No. 1 (February 2005).
- Power, Samantha: “Dying in Darfur,” *The New Yorker*, 30 August 2004.
- Prunier, Gerard: “Rebel Movements and Proxy Warfare: Uganda, Sudan and the Congo (1986-1999),” *African Affairs*, 103/412 (2004).
- (2005): *Darfur: The Ambiguous Genocide*, Ithaca, Cornell University Press.



- Robertson, Geoffrey (2002): *Crimes Against Humanity: The Struggle for Global Justice*, New York, The New Press.
- Roht-Arriaza, Naomi (2004): *The Pinochet Effect: Transnational Justice in the Age of Human Rights*, University of Pennsylvania Press.
- Rubin, Elizabeth: "If Not Peace, Then Justice," *The New York Times*, April 2, 2006.
- Ryle, J.: "Disaster in Darfur," *New York Review of Books*, 12 August 2004.
- Salih, M. A. Mohamed: "Political Narratives and Identity Formation in Post-1989 Sudan," in Salih, M. A. Mohamed and Markakis, John (eds.) (1999): *Ethnicity and the State in Eastern Africa*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet.
- "Understanding the Conflict in Darfur," Centre of African Studies, University of Copenhagen (May 2005).
- Simons, Marlise: "Sudan Poses First Big Trial for World Criminal Court," *The New York Times*, 29 April 2005.
- Slim, Hugo: "Dithering over Darfur? A preliminary review of the international response," *International Affairs*, Vol. 80, No. 5 (2004).
- Smidt, Michael L.: "The International Criminal Court: An Effective Means of Deterrence?," *Military Law Review*, Vol. 167 (2001).
- Snyder, Jack and Vinjamuri, Leslie: "Trials and Errors: Principle and Pragmatism in Strategies of International Justice," *International Security*, Vol. 28, No. 3 (Winter 2003/04).
- Taylor, Ian: "China's oil diplomacy in Africa" *International Affairs*, Vol. 82, No. 5 (2006).
- Tinsley, Becky: "Why the World is Ignoring Darfur," *The New Internationalist*, No. 383 (October 2005).
- Tomuschat, Christian: "Darfur – Compensation for the Victims," *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 3, No. 3 (2005).
- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights: "Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004." United Nations, Geneva, 25 January 2005, at www.ohchr.org/english/docs/darfurreport.doc.
- Wax, Emily: "Peace Force in Darfur Faces Major Challenges," *The Washington Post*, 21 November 2005.
- Wippman, David: "Atrocities, Deterrence, and the Limits of International Justice," *Fordham International Law Journal*, No. 23 (1999).
- Zaat, Kirsten: "Legalising a Contemporary War of Peace: A Case for Humanitarian Intervention in the Sudan," *Journal of Humanitarian Assistance*, at www.jha.ac/articles/a155.pdf, posted 13 November 2004.



SEGURIDAD DE SUMINISTRO: UN VALOR EN ALZA PARA LA POLÍTICA ENERGÉTICA Y EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL

Javier de Quinto¹

UNISCI / Universidad San Pablo-CEU

Resumen:

La seguridad energética constituye en la actualidad uno de los temas centrales mundiales que afectan de forma esencial a las economías y la política de seguridad de los Estados. El entorno internacional ha cambiado y los precios del petróleo y gas no van a ser fáciles de pronosticar. A esto se une otro factor fundamental, el aumento de emisiones de gases con efecto invernadero que provienen de la producción y uso energético. Encontrar el equilibrio entre seguridad de suministro, impacto ambiental y precios es la clave de la política energética futura que entronca con otros objetivos como la solidez de empresas nacionales o la coherencia con otras políticas. El artículo propone nueve medidas para facilitar la seguridad del suministro energético en España.

Palabras clave: Energía, seguridad energética, seguridad nacional, España.

Title in English: "Security of Supply:

A Rising Value for Energy Policy and National Security Policy".

Abstract:

Energy security is nowadays one of the key world issues that affect the states' economies and security policies. The international environment has changed and it will not be easy to forecast oil and gas prices. There is also another fundamental factor: the increasing greenhouse effect gas emissions from energy production and use. Finding the balance between security of supply, environmental impact and prices is the key for the future energy policy, linked to other objectives such as the strength of national companies or the coherence with other policies. The article proposes nine measures to facilitate Spain's security of supply.

Keywords: Energy, Energy Security, National Security, Spain.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Javier de Quinto Romero es Profesor de Economía en la Universidad San Pablo-CEU, e Investigador Senior de UNISCI. Su principal línea de investigación es la política energética.

Dirección: Departamento de Economía General, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad San Pablo-CEU, C/ Julián Romea, 23, 28003 Madrid. *E-mail:* quirom@ceu.es.

Introducción

La energía final, esto es la electricidad, el gas, la gasolina y el gasóleo, son bienes esenciales al menos por tres motivos.

A. Su falta genera unos efectos externos negativos (económicos y sociales) de una magnitud impresionante: se colapsa el movimiento de personas y de mercancías, se dejan de prestar servicios (principalmente el transporte), afecta a los almacenamientos de productos perecederos, se crean incomodidades importantes (se pasa calor o frío), disminuye la seguridad a todos los niveles... Incluso la falta de un *input*, la electricidad por ejemplo, arrastra graves consecuencias sobre otros suministros: gasolineras que no funcionan porque no pueden bombear, posibles discontinuidades en plantas de regasificación... Y es que la seguridad del sistema energético nacional, especialmente en países muy desarrollados y con redes muy malladas y capilarizadas es cada vez está más interrelacionada y cada vez es más global (es decir, lo que le pase a nuestros vecinos en mayor o menor medida nos afectará).

B. Estas energías finales no tienen sustitutivos factibles, al menos en el corto plazo. Los coches, camiones y motos utilizan derivados del petróleo (gasolina o gasóleo) y aunque existen vehículos que utilizan gas natural o hidrógeno, nuestro coche no lo podemos cambiar a corto plazo.

Tampoco nuestra cocina o agua caliente eléctrica por gas natural.

Y si bien el aditamento de artilugios eléctricos a corto plazo es factible a nivel doméstico (aunque hay que pagarlos), no lo es a nivel industrial. Un proceso que utiliza gas natural, no se cambia así como así a electricidad.

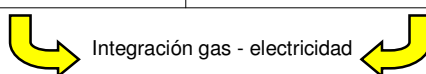
Es cierto que la generación de electricidad puede hacerse a partir de varias fuentes primarias posibles (carbón, gas, fuel oil, nuclear, hidráulica, renovables...) siempre que haya capacidad excedentaria suficiente y parque de generación diversificado, pero con ciertos límites. Por ejemplo, en este momento no podríamos prescindir de golpe de todas las centrales nucleares españolas o de todas las centrales de gas natural.

C – El alcance geográfico de estos mercados (salvo el de petróleo y productos petrolíferos) es muy limitado; normalmente su escala es la nacional. En otras palabras, si tuviéramos problemas en el suministro eléctrico en España, los turcos (por poner un ejemplo) seguramente no nos lo podrían resolver. Y si estos problemas fuesen grandes, ni franceses y portugueses conjuntamente podrían resolverlos.

En resumen, las cadenas de suministro energético, presentan características muy diferentes (como se sintetiza en el cuadro que figura a continuación), y estas cadenas interaccionan entre sí en caso de crisis.

Características de las cadenas de suministro energético

	PETRÓLEO	GAS NATURAL	ELECTRICIDAD
Coste de almacenamiento	Bajo	Alto	Imposible a gran escala
Coste unitario de transporte	Bajo	Alto (mucho en GNL)	Alto (pérdidas en red)
Grado de mallado de la red	Alto (flexible)	Bajo (muy bilateral)	Alto pero pocas conexiones internacionales
Alcance del mercado	Global	Regional	Nacional con alguna excepción



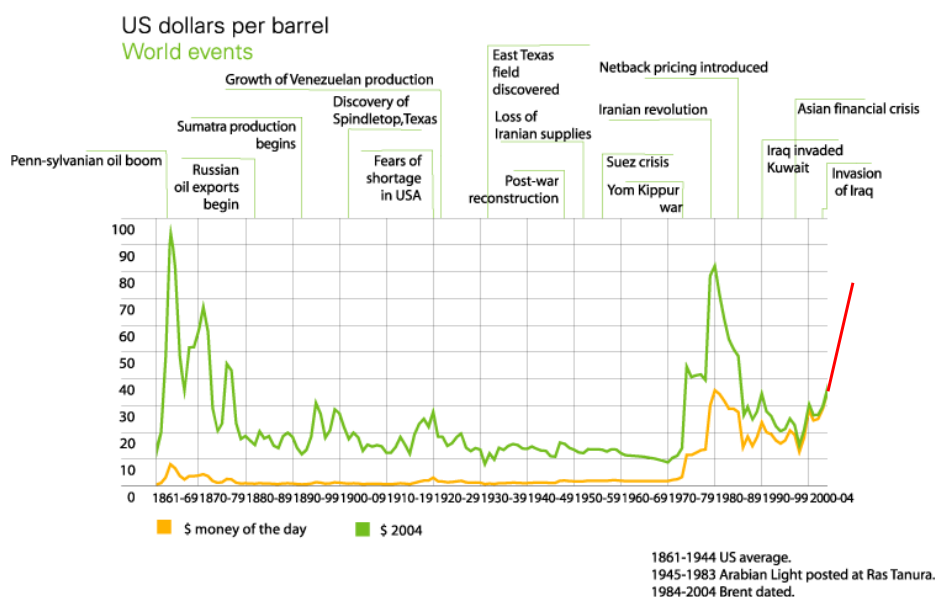
Por todo ello, una continua reflexión acerca de la política energética resulta saludable; pero además, en los tiempos que corren, han aparecido una serie de acontecimientos, unos con impacto global y otros con impacto local (y no por ello menos importantes) que demandan una actualización de esta reflexión.

1. El entorno

Algunos de los hechos más significativos, sin ánimo de ser exhaustivos, en un plano general, son los siguientes:

A. Los altos precios del petróleo, que como se puede ver en el gráfico que figura a continuación, no solo han batido récords en términos nominales, sino también en términos reales

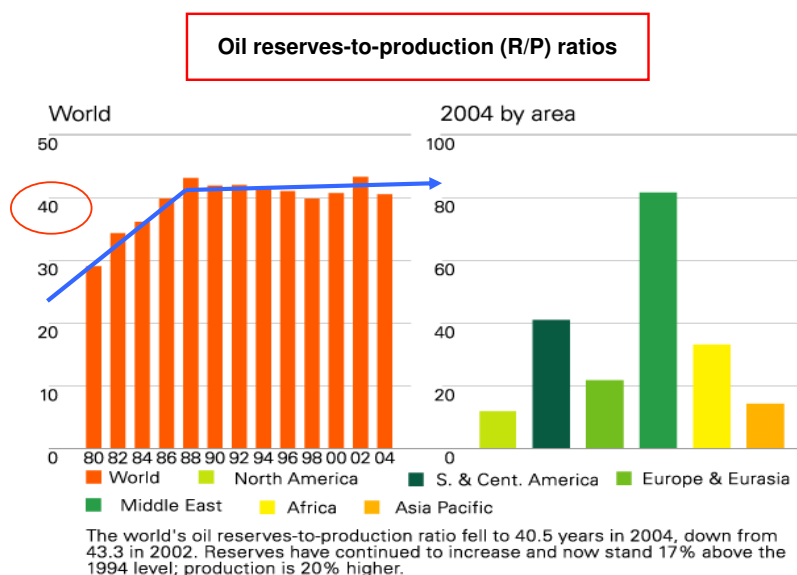
Crude oil prices since 1861



No es sencillo pronosticar qué pasará con tales precios, pero la mayor parte de los pronósticos publicados nos sitúa en una banda entre 60 y 100 dólares USA por barril para el próximo quinquenio, si bien, en el momento de escribir estas líneas el precio del petróleo está conociendo una senda bajista, sin que se llegue a ver cuando tocará fondo.

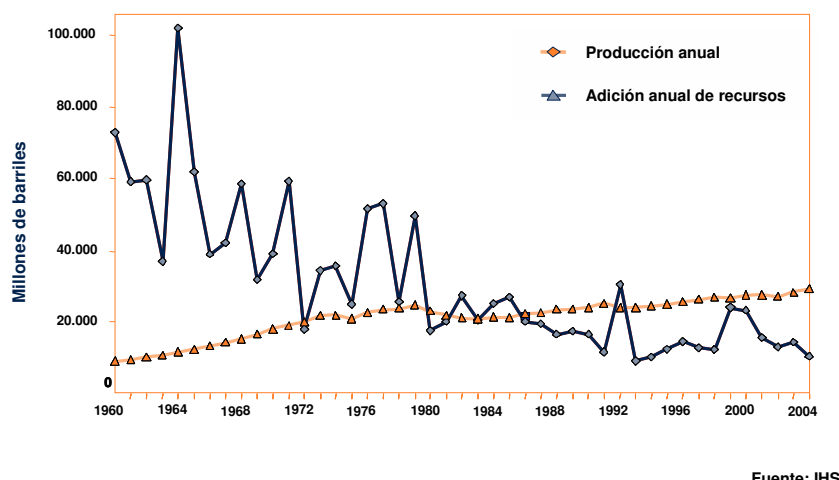
B. El estancamiento en el ratio reservas / producción de petróleo desde hace más de una década, en buena parte debido a que desde hace unos años, la producción supera los descubrimientos.

Y si bien, los altos precios y la mejora tecnológica juegan a favor del descubrimiento de nuevas reservas, las políticas de renacionalización del recurso y las restricciones medioambientales y a la inversión extranjera juegan en contra. Por tanto, no resulta sencillo pronosticar la evolución del ratio.



SOURCE: BP Statistical review of world energy 2005

Descubrimientos versus producción líquidos (1960 - 2004)

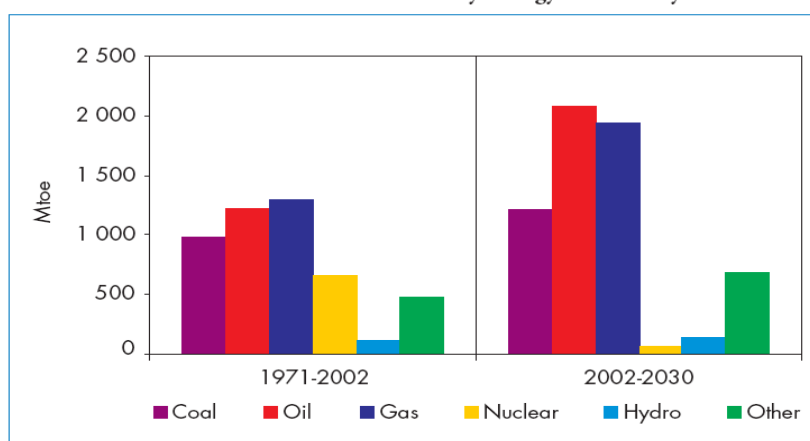


¿Hasta qué punto los altos precios de los hidrocarburos son una señal eficiente para acelerar la sustitución? ¿Estamos ante una sustitución de los hidrocarburos o una dilución hacia el gas?

C. El creciente potencial del gas natural en el suministro de energía primaria a nivel mundial...

- El uso energético seguirá dominado por los combustibles fósiles que cubrirán el 85% del incremento de la demanda
- El consumo de gas natural será el doble en 2030 (crecimiento del 90%)
- El petróleo seguirá siendo el combustible más comercializado, con la consiguiente dependencia de Oriente Medio

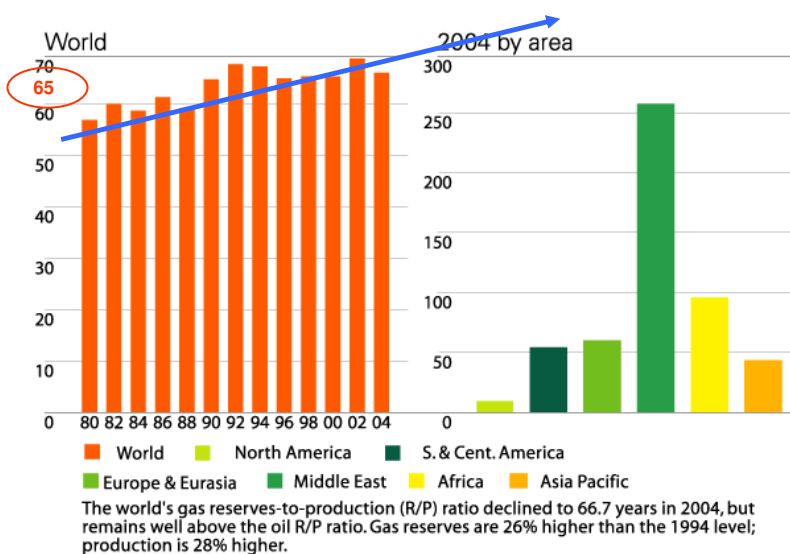
Increase in World Primary Energy Demand by Fuel



SOURCE: WORLD ENERGY OUTLOOK 2004. IEA + OECD + European Commission

...sin que haya una excesiva preocupación acerca de existencias futuras, como se aprecia a continuación:

Natural gas reserves-to-production (R/P) ratios

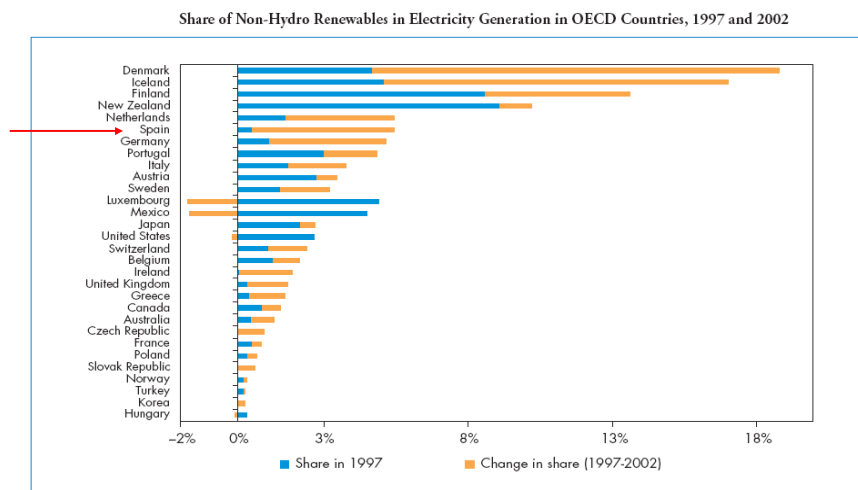


SOURCE: BP Statistical review of world energy 2005

D. La renacionalización de recursos energéticos y la reorientación de las compañías estatales en países exportadores, como viene siendo el caso de Rusia (Sahalin 2), Bolivia (creación de Yacimientos Petroleros Fiscales de Bolivia) o Argelia (en Méjico o Venezuela, tal nacionalización viene de antiguo).

E. El creciente papel de las energías renovables, fenómeno más europeo que mundial, como se aprecia a continuación:

Electricidad

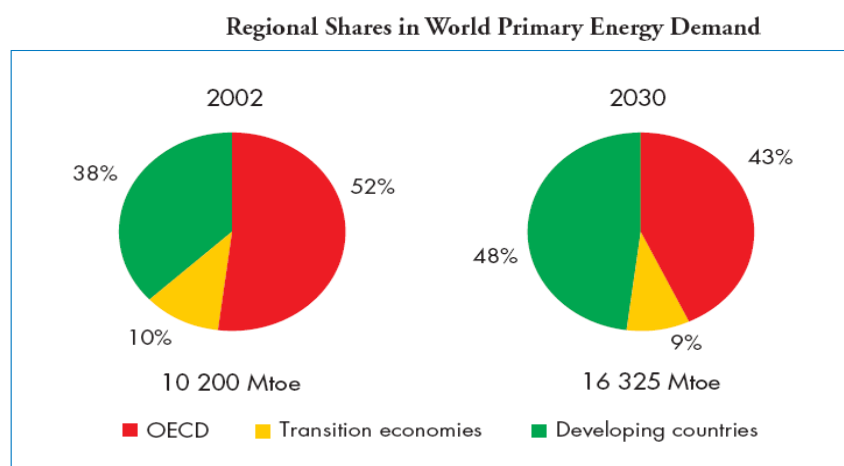


SOURCE: WORLD ENERGY OUTLOOK 2004. IEA + OECD + European Commission

F. La creciente dependencia de la electricidad (en la medida en gana cuota respecto a otras energías finales), en la medida en la que aumenta el desarrollo económico, y la preocupación por unos apagones que son muy costosos y que no son un fenómeno exclusivo de los países en vías de desarrollo.

G. La creciente presión de los países en vías al desarrollo por los recursos energéticos:

- 2/3 del incremento de la demanda energética provendrá de los países desarrollados

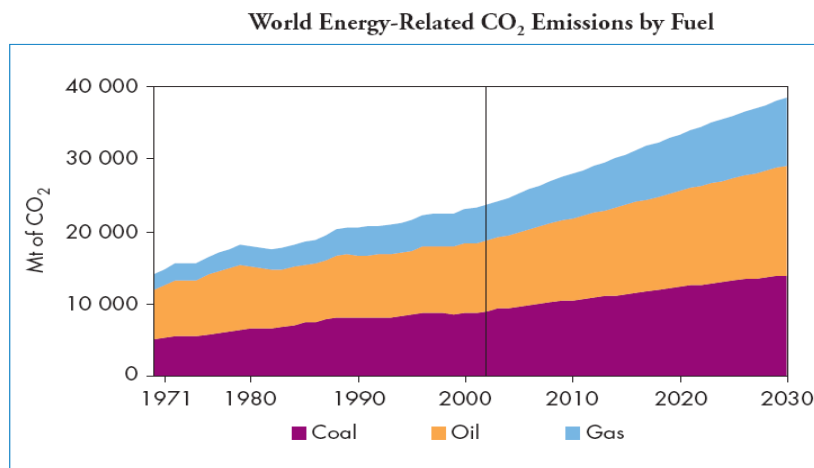


Note: Totals exclude international marine bunkers.

SOURCE: WORLD ENERGY OUTLOOK 2004. IEA + OECD + European Commission

H. El imparable aumento de las emisiones de gases con efecto invernadero (principalmente CO₂) que en una parte muy importante provienen de la producción y uso energético:

- Crecerán a un ritmo del 1.7% anual hasta los 38 billones de toneladas en 2030, es decir, un aumento del 62% respecto al año 2002. Más de 2/3 corresponde a las emisiones de los países desarrollados. Las emisiones de China supondrán ¼ del incremento total
- La mitad de las emisiones corresponden a los sectores de producción de energía, ¼ a los transportes



SOURCE: WORLD ENERGY OUTLOOK 2004. IEA + OECD + European Commission

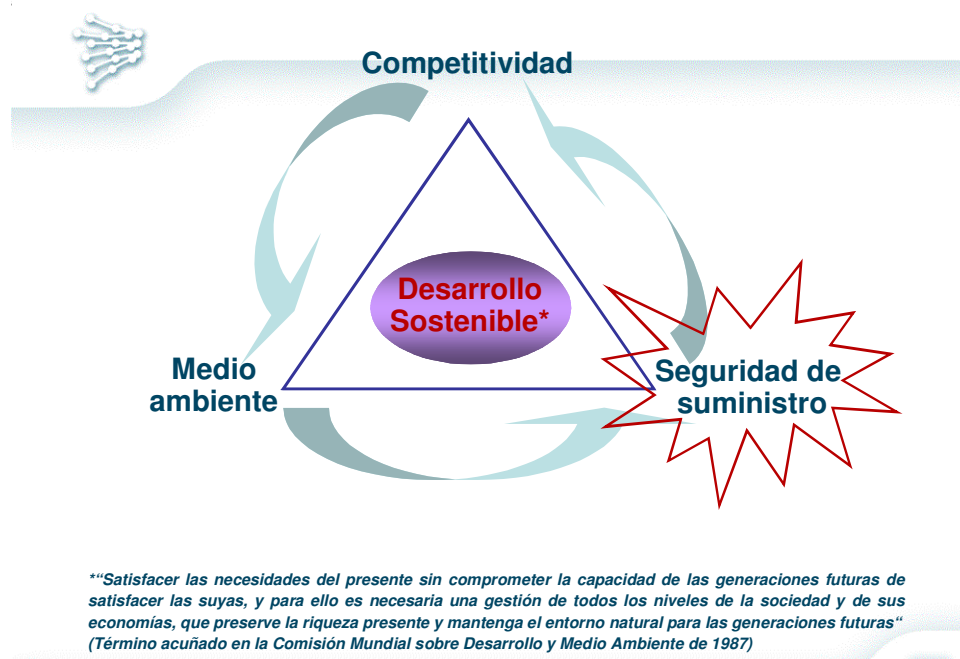
2. Política energética

Todo el mundo estaría de acuerdo en que los siguientes principios deben orientar cualquier política energética en casi cualquier lugar y circunstancia:

- Suministro fiable, continuo y de alta calidad.
- Para todos los consumidores (servicio universal).
- A precios mínimos (lo más aquilatados posibles, y basados en costes reales), especialmente comparados con los de los países con los que competimos, en nuestro caso con la UE.
- Con el menor impacto medioambiental posible, y cumpliendo los compromisos internacionales asumidos por el país en esta materia.
- Manteniendo empresas sólidas y solventes, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda.

El problema es que estos objetivos son parcial o totalmente contradictorios. La mayor fiabilidad y calidad implica mayores costes, y por tanto mayores precios. La internalización de costes ambientales implica también mayores precios. La solidez de las empresas históricamente se ha logrado a costa del consumidor... Por ello, el arte de esta política consiste en proponer un equilibrio entre tales objetivos.

En resumen, la clave de la política energética consiste en encontrar un equilibrio (que siempre será de Nash, un óptimo de segundo grado) entre seguridad de suministro, impacto ambiental y precios, considerando los condicionantes del entorno anteriormente mencionados y los intereses corporativos y políticos del país.



Pero no es el objeto de este trabajo definir el óptimo para España de tales equilibrios, sino avanzar en el significado de uno de sus pilares (la seguridad de suministro) a la luz de los condicionantes del entorno ya expuestos.

Llegados a este punto, la reflexión general ha de dar lugar a una más particular, en la que la política energética pura entronca con otras políticas o legítimos intereses nacionales. Se trata de dilucidar lo siguiente:

A. Cuando proceda, una política de exportación energética y el aprovechamiento político de tales ventas exteriores.

B. Una política de cobertura de riesgos, o de minimización de potenciales impactos negativos de una dependencia de las importaciones. En el caso de España, nuestra dependencia exterior por energía primaria consumida en 2006 fue de casi el 85%, cifra superior a la media de la UE.

C. El reparto de las competencias en materia de energía, que en nuestro caso, están bastante repartidas entre la Comisión de la UE, el Estado español y las Comunidades autónomas, si bien la seguridad de suministro y la planificación de redes sigue siendo una competencia básica de los Estados miembros.

D. La coherencia entre política energética y otras políticas. Por ejemplo es habitual el uso de la política energética para el logro de otros fines, como la redistribución de la renta, o la lucha contra la inflación.

Situándonos en España, cuyo caso es muy similar al de otros países de la UE o Japón o Corea, se trata de dar respuesta hoy a algunas cuestiones como si en un entorno energético mundial como el actual debe sobreponderarse o no la seguridad de suministro como objetivo de la política energética. Y si así fuera, cuáles son las implicaciones de que la seguridad de suministro emerja como el factor más determinante por encima de otros objetivos de la política energética como el precio, el medioambiente, etc.

Pero también surgen otras preguntas: En un país como España, con una dependencia exterior superior a la de la media de la UE, ¿no medimos la dependencia exterior de una forma muy grosera? ¿Hay elementos cualitativos que nos permitan discriminar si es mejor o peor depender de Rusia o Argelia? Nuestra importación de gas de Argelia es del orden del 60% del consumo, y una parte importante pasa por Marruecos y sin embargo no importamos nada de Rusia. Seguramente el equilibrio de poder UE / Alemania vs. Rusia está más repartido que en el caso UE / España vs. Argelia, pero ¿significa esto algo?... ¿Es Argelia más estable y fiable que Rusia?

¿Qué poderes tiene y no tiene la Comisión de la UE sobre todo esto? Seguramente poco o ninguno; y mientras se dota de poderes ¿qué hacemos en el corto plazo? ¿Qué sentido tiene que Rusia y Alemania bilateralicen su relación energética y hagan un by-pass a otros países miembros de la UE? ¿Nos conviene ser un país de tránsito gasista hacia la UE? Seguramente sí, pero ¿está Francia por la labor?

Un hipotético mercado único de la energía, ¿evita todos los riesgos de suministro? ¿Los iguala entre países? Seguramente no.

¿Hay o puede haber coberturas para los riesgos de suministro? ¿En qué puntos de nuestro abastecimiento, producción y transmisión (de hidrocarburos y de electricidad) somos vulnerables y en cuáles no?

¿Qué estrategias están desarrollando los países desarrollados y las grandes compañías energéticas? ¿Cabe o existe concertación Estado-empresas?

¿Debe la política exterior y de seguridad de España tomar esto como uno de los principales vectores? Y de ser así ¿cómo articularlo?

A estas cuestiones trataremos de dar respuesta en el punto siguiente.

3. Los nueve mandamientos para la seguridad de suministro energético en España

3.1. Uno: Diversificación de las fuentes primarias importadas, por tipos de combustible, por países de origen y por rutas de abastecimiento

No resulta sencillo el logro de tales objetivos en un entorno de libertad de mercado, ya que la proximidad significa menores costes de transporte al menos y los compradores de energía, que compiten en el mercado interno buscan precios lo más baratos posibles en productos no diferenciados como son el gas, el petróleo o sus derivados.

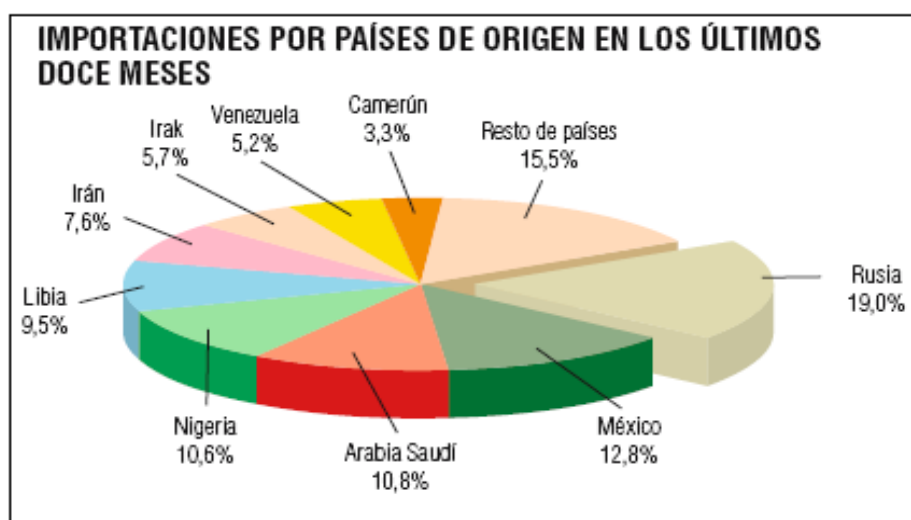
No obstante, existe regulación y una institución, la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), que tratan de facilitar el logro de este “mandamiento”, y cuyos detalles deben ser replanteados cada cierto tiempo.

En el caso español, hay que señalar que no estamos en mala situación. Del orden de 2/3 del gas se importa a través de cadenas de GNL, lo que implica una gran flexibilidad frente al gasoducto, y tras Japón, somos el país que más diversifica del mundo sus importaciones de gas. Aún así, la dependencia del gas argelino (60%) es el aspecto más relevante.

En petróleo, estamos en una situación razonablemente parecida al resto de países UE, siendo del orden del 20% del país que más importamos.

¿Son estos niveles de riesgo tolerables? Lo dejamos al juicio del lector.

El cuadro que figura a continuación nos indica (de octubre 2005 a octubre de 2006) las importaciones de crudo por países de origen (fuente CORES).



También es relevante señalar que en el caso español, más o menos la capacidad de refino equivale a la demanda, si bien en ciertos momentos aparecen excedentes de ciertos productos (que se exportan) y hay que importar otros (habitualmente gasóleo en invierno y gasolina en verano). No obstante, cara al futuro, es posible que fuese recomendable una cierta expansión en la capacidad de refino nacional.

Si tuviéramos que valorar entre 0 y 10 el cumplimiento actual de este “mandamiento”, creo que estaríamos cerca del 7.

3.2. Dos: Diversificación de fuentes de generación eléctrica. Lo que ayudará al logro del primer “mandamiento”

Todas las energías primarias presentan ventajas y desventajas en términos de coste, medioambientales o de seguridad en su suministro. A pesar de que en cada momento pueden aparecer unas opciones como mejores (en términos económicos, tecnológicos o ambientales) o como mejor aceptadas socialmente que otras, España, como país desarrollado energéticamente muy dependiente, debe mantener una estructura diversificada de aprovisionamiento energético y de tecnologías y combustibles de generación de energía eléctrica, acorde con esa dependencia, estableciendo los mecanismos regulatorios para conseguir ese objetivo.

En un sistema de mercado, el empresario busca las tecnologías más eficientes en términos de coste, y en estos momentos las turbinas de ciclo combinado de gas parecen ser tal opción. Pero no sería deseable, desde un punto de vista ambiental, político o de seguridad, que el 100% del parque térmico español fuera sólo de este tipo. Por ello, las energías renovables, el carbón nacional y otras deben tener un sitio en la generación, si bien nuestro carbón es, si no escaso, de baja calidad, y el potencial hidroeléctrico económicamente explotable está ya prácticamente desarrollado, sobre todo en lo que a grandes instalaciones se refiere.

En resumen, prácticamente todas las fuentes de generación son necesarias y se complementan. Los escenarios tendenciales a una y dos décadas, indican que nos alejaremos

de la equitativa distribución entre carbón, nuclear, hidráulica gas natural y renovables (eólica y solar principalmente) a favor de estas dos últimas.

Tratar de mantener en torno al 20% de la energía aportada por cada una de estas fuentes resulta importante para la seguridad de suministro.

De nuevo, si tuviéramos que calificar este “mandamiento” estaríamos en un aprobado alto, un 6, pero dentro de un años y de no acometerse medidas, tal vez nos aproximemos al suspenso.

3.3. Tres: Promoción del ahorro, la eficiencia y las fuentes autóctonas y renovables de energía, sabiendo que existen límites técnicos y económicos

La intensidad en el uso de la energía primaria (consumo energético por unidad de PIB) sube en España mientras que baja, en general, en Europa. Hay muchas explicaciones razonables para este comportamiento (acercamiento a la media de bienestar de la UE, orografía, distancias, insuficiencia ferroviaria...) pero desde luego no es deseable este comportamiento divergente. Otro tanto ha ocurrido en el sector eléctrico, donde la señal más notable de ineficiencia es que el crecimiento de la demanda de potencia es superior al de energía.

Para tomar medidas al respecto, téngase en cuenta que la principal señal para el ahorro y la eficiencia viene de los precios.

El resultado en el cumplimiento de este mandamiento es de claro suspenso, si bien la promoción de energías renovables no va mal en España.

3.4. Cuatro: Aumento en la escala geográfica del mercado

Hay dos atributos muy importantes a la hora de definir un mercado. El primero se refiere a la definición de producto y el segundo al alcance geográfico. Ambas definiciones son importantes porque, por ejemplo, ¿hay un mercado eléctrico o cabe considerar un mercado energético más general al que debemos añadir el gas natural, los gases licuados de petróleo (GLPs) y otros productos petrolíferos? De lo que respondamos a esta pregunta, se pueden sacar conclusiones muy diferentes, relativas a la valoración del nivel competitivo en ese mercado, como el número de agentes que oferta, el tamaño de la demanda, la concentración de la oferta, etc...

La Unión Europea (UE en adelante) define como mercado de producto, a aquel que *“comprende la totalidad de los productos y servicios que los consumidores consideren intercambiables o sustituibles por razón de sus características, su precio y el uso que se prevea hacer de ellos”*.

En general se tiende a pensar que hay mercados segmentados por energías finales (eléctrico, gas natural, GLPs, productos petrolíferos...), si bien, cabe resaltar la creciente convergencia entre los sectores de gas y electricidad, tal como muestra el proceso de entrada de muchas empresas eléctricas en la industria del gas y viceversa. Esta convergencia se debe principalmente a tres factores. En primer lugar, existe una tendencia consolidada a nivel nacional y mundial a emplear el gas natural en la generación de electricidad en centrales de ciclo combinado, por su eficiencia y menor impacto medioambiental con respecto a otros combustibles fósiles. En segundo lugar, en estos últimos años se está difundiendo en varios países de la UE el suministro conjunto de gas y electricidad, especialmente para los consumidores domésticos, como parte de la estrategia de captación de clientes de los grandes grupos energéticos. Y por último, existen múltiples casos de reorganizaciones empresariales

dirigidas a concentrar la gestión de las infraestructuras de gas y electricidad en una única unidad de negocio.

Respecto al alcance geográfico ocurre algo parecido: dependiendo de dónde situemos las fronteras de un mercado, podremos sacar una u otra conclusión respecto del grado de competencia existente en el mismo. La UE define como mercado geográfico relevante aquél que *“comprende la zona en la que las partes afectadas desarrollan actividades de suministro y prestación de productos y servicios, en la que las condiciones de competencia son lo bastante homogéneas y que puede distinguirse de otras zonas debido, en particular, a que las condiciones de competencia en ella prevalecientes son sensiblemente distintas a aquéllas”*.

Aumentar la escala geográfica de los mercados es en general muy interesante, ya que pueden aflorar eficiencias derivadas de economías de escala o de alcance por una parte, y se puede incrementar el nivel competitivo, siempre y cuando tales mercados sean competitivos.

La conjunción de mayores eficiencias y competencia, siempre y cuando las reglas del juego sean razonables, necesariamente trae beneficios para el consumidor.

Y también la escala implica otras cosas a favor de la seguridad de suministro derivadas de un mayor poder de negociación y de un mayor alcance.

Integrar geográficamente mercados de electricidad y de gas, requiere de unos pasos previos que son:

- Interconexión internacional suficiente, para que la unión de los mercados no sólo sea formal sino también física o real.
- Coordinación entre sistemas eléctricos / gasistas.
- Libertad de comercio a través de las interconexiones.
- Reglas comunes y estables.

El carácter peninsular del sistema eléctrico español acentúa la importancia de reforzar las interconexiones internacionales que, con carácter general, han recomendado los organismos rectores de la UE a todos los países europeos.

Nuestro grado de interconexión eléctrica y gasista con Francia, con la UE en definitiva, es absolutamente insuficiente y lo que es peor, nada indica que a corto plazo vaya mejorar sustancialmente.

Por tanto, debido a la falta de interconexión y a la lentitud con la que avanzan las reglas comunes para el logro del mercado único para la energía, la calificación que obtiene este “mandamiento” es de suspenso bajo, un 2.

3.5. Cinco: Incremento en el almacenamiento y uso eficiente de las reservas “estratégicas” de energía

En esta asignatura el alumno “progresará adecuadamente”.

La necesidad de mantener determinados volúmenes de crudo y productos petrolíferos resulta evidente en países en los que el petróleo tiene una cuota de participación elevada en la estructura de la demanda energética y no pueden garantizar el suministro al no disponer de

producción propia. Los países europeos alcanzaron en 1968 un primer acuerdo para la coordinación de las políticas relativas a reservas de seguridad, mediante el establecimiento de la obligatoriedad de mantenimiento de unas existencias mínimas equivalentes al consumo de 65 días. En 1972, este nivel se aumentó a 90 días, que corresponde a las existencias obligatorias vigentes (de los 90 días de la obligación total, 45 días serán considerados reservas estratégicas a fecha 31 de diciembre de 2007).

La legislación española establece unas existencias mínimas de seguridad equivalentes a 90 días de consumo o ventas de productos petrolíferos, para cada uno de los tres grupos siguientes:

- a) Gasolinas
- b) Destilados medios (Querosenos y Gasóleos)
- c) Fuelóleos

Las materias primas, crudo de petróleo y productos semirrefinados, se computan, según sus rendimientos equivalentes, en los tres grupos anteriores.

Las existencias mínimas de seguridad de hidrocarburos se localizan preferentemente en territorio nacional y se almacenan de modo que puedan llevarse a consumo de acuerdo con las necesidades del mercado.

Por lo que se refiere al gas natural, la obligación en un volumen equivalente a 35 días de ventas o consumos firmes.

Ha habido momentos recientes, toda vez que los consumos crecen muy rápido que no se ha podido cumplir estos requisitos, por lo que la la calificación que obtiene este “mandamiento” es de un 5.

3.6. Seis: Una política exterior de España más vinculada a nuestros intereses energéticos

Ciertamente, estos intereses van pesando cada vez más, al menos eso imaginamos. Y si esto ocurre, nuestra posición de equilibrio ante ciertos “conflictos vecinales” como Argelia vs. Marruecos, Venezuela vs. Colombia, podría verse modificada por la “revalorización” de alguno de los contendientes.

Pero algunos episodios (como por ejemplo el apoyo del gobierno del PP a la invasión de Irak) dan la impresión de que el componente de política energética no es lo que más pesa a la hora de decidir.

Y tampoco nos engañemos, por ejemplo la actuación del gobierno del PSOE ante el gobierno boliviano del MAS en el asunto REPSOL, que ha sido la adecuada, responde más a un apoyo a la seguridad jurídica de la inversión española en el exterior que a la política energética española, toda vez que no importamos nada de Bolivia, ni lo vamos a hacer en mucho tiempo.

Por todo ello, digamos que el alumno todavía no se ha presentado al examen en lo relativo a este “mandamiento”.

3.7. Siete: Una regulación que promueva holgura de inversiones energéticas y una operación conjunta de la seguridad en el abastecimiento de las energías primarias

Sea por el motivo que sea, no hay grandes carencias en España al respecto

Pero el almacenamiento de hidrocarburos y en especial el de gas natural, seguramente han conocido algunas carencias que, parece, se solucionarán en el futuro.

El margen de cobertura eléctrico parece ir mejorando, si bien no hay señales claras en la regulación que fomenten holgura en la potencia instalada y la “garantía de potencia” eléctrica es manifiestamente mejorable.

En cuanto al desarrollo de la red (eléctrica y gasista), hay dificultades derivadas de la oposición social a los tendidos. En estos casos la metodología retributiva ha de enviar señales claras sobre el desarrollo de la red que resulta necesario, evitando efectos negativos tales como la infrainversión o la sobreinversión (efecto Averch - Johnson). Parece peor el riesgo de infrainversión, en cuanto a que se puede estar perjudicando el acceso de nuevos agentes, o encareciendo vía restricciones técnicas el precio de mercado eléctrico, por lo que parece recomendable que haya cierto margen o exceso de capacidad de transporte.

3.8. Ocho: Una política tecnológica-energética

Conviene plantear no solo si en general los recursos públicos de I+D+i en energía son suficientes, sino la orientación de tales recursos, siempre escasos. Es posible que las ingentes cantidades dedicadas al proyecto ITER, cuya maduración no es esperada antes de 50 años, pudieran estar mejor orientados a problemas más próximos en el tiempo, como la sustitución de productos petrolíferos (biocombustibles, motores híbridos, etc...), al desarrollo de la energía solar fotovoltaica...

3.9. Nueve: Promoción de una nueva relación Estado-agentes energéticos que facilite estas y otras premisas y regulaciones con objeto de asegurar el suministro

Y una vez enunciado el asunto, cabe preguntarse si esta relación es más factible con “campeones nacionales” (cuyo ejemplo paradigmático es Francia con EDF y Suez – GDF y Alemania con Eon-Ruhrgas y RWE), un abanico de pequeñas empresas (caso del Reino Unido) o con grandes empresas propiedad de empresas de otros países (caso de una hipotética Endesa comprada por Eon, o el caso de muchos países latinoamericanos cuyas empresas son propiedad de las grandes empresas españolas, norteamericanas, etc.)

En resumen, un nivel de seguridad adecuado requiere de tres aspectos simultáneamente.

A – Un nivel de inversiones y de interconexiones adecuado, para lo que es necesario señales económicas eficaces, principalmente a través de un sistema de formación de precios no distorsionado, barreras administrativas y sociales mínimas y señales regulatorias apropiadas.

B – Una vinculación de los objetivos políticos generales a la seguridad de suministro, lo que en el caso español, implica vincular más aún la energía a la política exterior, comercial, tecnológica, industrial y económica del país.

C – Diversificación de fuentes energéticas y orígenes, ahorro, eficiencia en el uso y promoción de fuentes internas.

Bibliografía

Hunt, Sally y Suttlewoth, Graham (1996): *Competition and choice in electricity*, Nueva York, Willey.



- IEA (2002): *Security of supply in electricity markets*. IEA.
- Kahn, Alfred E. (1995): *The economics of regulation: principles and institution*, Cambridge, MIT Press, 6ª ed. [1ª ed. en 1970-71, Nueva York, John Willey & Sons].
- Kasserman, David L. y Mayo, John W. (1995): *Government and business*, Orlando, The Dryden Press.
- Newbery, David M. (2001): *Regulating Electricity to ensure efficient competition*, Department of Applied Economics, Cambridge.
- (2001): *Regulating Unbundled Network Utilities*, Cambridge, Department of Applied Economics.
- Salanie, Bernard (2000): *Microeconomics of market failures*, Cambridge, The MIT Press.
- Comisión Europea: “Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura”, *Libro Verde de la Comisión*, de 8 de marzo de 2006. COM (2006) 105 final.
- “Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético”, *Libro Verde de la Comisión*, de 29 de noviembre de 2000. COM (2000) 769.
- Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 26 de junio de 2003, relativa a las normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE.
- Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 98/30/CE.





LA VISITA DEL PAPA BENEDICTO XVI A TURQUÍA: LA SANTA SEDE ANTE LA SUBLIME PUERTA

Gracia Abad¹

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Carlos Corral²

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

Entre el 28 de noviembre y el 1 de diciembre de 2006 el Papa Benedicto XVI realizó una visita a Turquía en el que sería el quinto viaje de su Pontificado. La visita, dadas las circunstancias políticas y religiosas del momento, parecía desde un principio cargada de significado y simbolismo. Con ese trasfondo, tres serían los objetivos principales del viaje: la visita pastoral, el diálogo ecuménico y el diálogo interreligioso y una la cuestión candente que impregnaría todo el viaje: la libertad religiosa.

Palabras clave: Benedicto XVI, Turquía, ecumenismo, diálogo interreligioso, libertad religiosa.

Title in English: "Benedict XVI's Visit to Turkey: The Holy See before the Sublime Porte".

Abstract:

From November, 28th to December, 1st 2006 Pope Benedict XVI paid a visit to Turkey, undertaking the fifth journey since he was elected in 2005. The visit, given the political and religious circumstances of the moment appeared full of symbolism and significance from the beginning. On this backdrop, the journey would be aimed at three main objectives: the pastoral mission, the ecumenical dialogue and the inter-religious dialogue and strongly marked by a burning question: religious freedom.

Keywords: Benedict XVI, Turkey, Ecumenism, Inter-Religious Dialogue, Religious Freedom.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Gracia Abad Quintanal es Doctora en Ciencias Políticas e Investigadora Senior de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Asia-Pacífico y en Europa. *Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* graciaabad@cps.ucm.es.

² Carlos Corral Salvador es Catedrático Emérito de Fuerzas Religiosas en la Sociedad Internacional de la Universidad Complutense de Madrid, e Investigador Senior de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la libertad religiosa, el Derecho Eclesiástico del Estado, los fundamentalismos religiosos y los Concordatos de la Santa Sede.

Dirección: C/ Universidad Comillas, 7, 28049 Madrid, España. *E-mail:* ccorral@res.upcomillas.es.



Introducción

El Papa Benedicto XVI parece haberse especializado en romper todos los pronósticos acerca de las que parecían iban a ser las características principales de su pontificado. Así, si sólo unas horas después de su elección había muchos que se aventuraban a asegurar que sería un Papa poco viajero, la realidad transcurrido más de año y medio de pontificado, es que, con su reciente visita a Turquía, el número de viajes realizados fuera de Italia en ese tiempo asciende a cinco, lo que supone un viaje cada tres meses y medio aproximadamente, un promedio nada despreciable.

Ahora bien, el último de los viajes realizados hasta el momento, el que le ha llevado del 28 de noviembre al 1 de diciembre de 2006 a Turquía, merece una mención especial. Se trata del primer viaje realizado por Benedicto XVI a un país no miembro de la UE y también de la primera visita a un Estado cuya población no es mayoritariamente cristiana. Ambas cuestiones unidas a las tensiones interreligiosas vividas a lo largo del último año, que se pondrían de manifiesto en episodios como la reacción de algunos sectores en el mundo musulmán a las caricaturas aparecidas en un diario danés o las interpretaciones inadecuadas de la lección magistral pronunciada por el Sumo Pontífice en la Universidad de Ratisbona³, al difícil momento que atraviesa Turquía en su ya dilatado esfuerzo por incorporarse a la UE⁴ y a la particular coyuntura por que atraviesan la sociedad y la vida política turcas, hacían del viaje una empresa especialmente complicada.

En ese sentido, resultan particularmente interesantes las suspicacias despertadas por la presencia de sacerdotes católicos en Turquía, una presencia vista como contraria al nacionalismo turco, según explica el propio vicario apostólico en Anatolia, Monseñor Luigi Padovese⁵. De hecho, el problema no afecta exclusivamente a los religiosos, sino al conjunto de las comunidades católicas existentes en el país que deben hacer lo posible por pasar desapercibidas, si quieren evitar problemas y conflictos sociales pero, sobre todo, religiosos. Del mismo modo, las iglesias que, por desaparición de sus comunidades, ya no son utilizadas son confiscadas por las autoridades estatales.

De hecho, las reticencias iniciales del Primer Ministro Erdogan⁶, líder del Partido de la Justicia y el Desarrollo, de corte islamista, las manifestaciones celebradas en Turquía en

³ En relación con esta cuestión, ver Corral, Carlos: "El Discurso de Benedicto XVI en la Universidad de Ratisbona y las reacciones provocadas", *UNISCI Discussion Papers*, nº 12 (octubre 2006), en www.ucm.es/info/unisci.

⁴ De hecho, sólo unos días después la UE decidió suspender parcialmente las conversaciones de adhesión de Turquía. Ver Bennhold, Katrin: "Turkey assails EU's decision to partially suspend entry talks", *International Herald Tribune*, 12 de diciembre de 2006.

En Turquía aún se recuerdan con recelo ciertos comentarios efectuados en 2004 por el entonces Cardenal Joseph Ratzinger en los que se mostraba contrario a la adhesión de dicho estado a la Unión Europea, posición que sin embargo modificó el Pontífice al inicio de su viaje diciendo que, si bien no contaba con poder alguno al respecto, le gustaría ver a Turquía como miembro de la UE. Ver Fisher, Ian y Tavernise, Sabrina: "Pope supports Turkey's entry into the European Union", *International Herald Tribune*, 29 de noviembre de 2006. Así lo confirmaría también el Primer Ministro Erdogan tras su breve encuentro con el Pontífice en el aeropuerto. Ver "Receiving a warm welcome, Pope extended EU support", *Turkish Daily News*, 29 de noviembre de 2006, en www.turkishdailynews.com/tr.

⁵ "Turquía: La presencia católica es percibida como "contrapuesta" al nacionalismo", *Zenit*, 24 de noviembre de 2004, en www.zenit.org

⁶ De hecho, si el primer ministro Erdogan cambió su decisión inicial -motivada según dijo por su condición de musulmán fervoroso y miembro de un partido confesional- y recibió a Benedicto XVI en el aeropuerto de Ankara fue con la única finalidad de tratar de mostrar al mundo una imagen más abierta y democrática de Turquía en un momento en que muchas de sus actitudes están siendo muy cuestionadas. Ver "Turquía: Las manifestaciones contra el Papa tienen un efecto "boomerang" en *Zenit*, 27 de noviembre de 2006, en



vísperas de la visita o las amenazas lanzadas esos días por Al-Qaeda⁷ no hacían sino confirmar los temores acerca de las dificultades que encerraba la visita.

Sin embargo, esas mismas circunstancias, unidas al hecho de que la idea originaria del viaje no era nueva, sino que era consecuencia de la invitación del Patriarca Bartolomé I, efectuada un año antes⁸, también decían mucho acerca de las consecuencias positivas que podían derivarse de la visita.

Asimismo, la visita encerraba para Benedicto XVI un importante valor simbólico y de continuidad con la labor desarrollada por sus predecesores, tal y como ha expresado varias veces en distintos momentos del viaje. Así, mientras por una parte es la expresión de la continuidad de la actividad ecuménica desarrollada por Pablo VI y Juan Pablo II, por otra supone la manera de hacer suyas las manifestaciones de aprecio por el pueblo turco expresadas reiteradamente por Juan XXIII cuando, siendo aún Monseñor Roncalli, ocupó durante más de una década el puesto de nuncio apostólico en Turquía.

Por otra parte, dada la difícil coyuntura actual, la presencia del Papa en Turquía, la Sublime Puerta, el lugar de Encuentro de Oriente y Occidente pero también el escenario donde cristianos y musulmanes han librado batallas durante siglos⁹ era en sí misma notablemente simbólica.

1. Los objetivos de la visita

Con este trasfondo, tres serían los objetivos principales del Sumo Pontífice en su viaje a la República Turca y tres las dimensiones principales de la visita: el encuentro con las comunidades católicas, el diálogo ecuménico y el diálogo interreligioso.

1.1. La dimensión pastoral

Así, el viaje tenía, en primer lugar, una innegable dimensión pastoral y de encuentro con los aproximadamente 32.000 católicos (tan sólo un 0.04% del conjunto de la población) existentes actualmente en Turquía tanto más importante, si tenemos en cuenta las dificultades y limitaciones a que se ve expuesta dicha comunidad en un país en el que, como señalan los capuchinos, “el ministerio nunca ha sido fácil”¹⁰. Unas limitaciones que, como ya apuntábamos más arriba, suponen incluso la imposibilidad de construir iglesias nuevas o reparar las que ya existen pero que en los últimos tiempos, de la mano de los actos de violencia contra religiosos, han adquirido tintes realmente dramáticos. De hecho, el Pontífice, en el transcurso de la Eucaristía celebrada en Éfeso tuvo palabras de recuerdo para Andrea

www.zenit.org. Ver también “El primer ministro de Turquía se encontrará con el Papa”, *Zenit*, 27 de noviembre de 2006, en www.zenit.org. Ver asimismo García Picazo, Paloma: “La unión de los Cristianos en una Europa unida”, en *El Blog de Carlos Corral*, nº 28, 4 de diciembre de 2006, en <http://blogs.periodistadigital.com/carloscorral.php>.

⁷ “Las amenazas de Al-Qaeda no perturban al Papa”, *Zenit*, 29 de noviembre de 2006, en www.zenit.org.

⁸ En realidad, el viaje debería haber tenido lugar un año antes atendiendo al deseo tanto del Patriarca Bartolomé como de la Santa Sede, y sólo la oposición de las autoridades turcas ha obligado a posponerlo. Ver Fisher, Ian: “Benedict faces tough tasks on visit to Turkey”, *International Herald Tribune*, 29 de noviembre de 2006.

⁹ Fisher, Ian y Tavernise, Sabrina, op. cit.

¹⁰ “El ministro general visita las comunidades de capuchinos en Turquía”, *Zenit*, 29 de noviembre de 2006, en www.zenit.org.



Santoro, el sacerdote romano asesinado el 5 de febrero de 2006 mientras rezaba en su iglesia de Trebisonda¹¹.

La violencia no acabó ahí porque unos meses después, el 2 de julio, fue asesinado Pierre Brunissen, sacerdote francés que se había encargado de volver a abrir la iglesia del padre Santoro y en los últimos meses se han registrado al menos otras dos agresiones a religiosos católicos.

1.2. La dimensión ecuménica

En segundo lugar, el viaje tenía como objetivo indiscutible el diálogo ecuménico y el fortalecimiento de la colaboración con la Iglesia ortodoxa¹² ya que, no en vano, fue la invitación del Patriarca Bartolomé I la que hizo surgir originariamente la idea de la visita papal, como hemos visto, siendo la Declaración Común firmada por ambos el momento cumbre del viaje.

En el transcurso de los diferentes actos tanto el Patriarca Ecuménico insistieron en la importancia de seguir trabajando por la unidad de las iglesias cristianas de tal modo que éstas puedan afrontar de manera común y compartida la tarea de la evangelización, considerada por ambos como “más actual y necesaria que nunca, aún en las naciones tradicionalmente cristianas” dada la “exaltación de la secularización, la relatividad y el nihilismo, sobre todo en el mundo occidental”¹³.

En ese contexto recordaron también la importancia de “unir esfuerzos para proteger las raíces cristianas de Europa, sus tradiciones y sus valores”¹⁴ así como “la brillante heredad cristiana” de Estambul.

Junto a ello insistieron en la responsabilidad compartida que deben asumir tanto Católicos como Ortodoxos “a favor del respeto de los derechos humanos” y de las posibilidades de desarrollo “económico, social y político” de todo hombre. En este punto hicieron especial énfasis en la importancia de renovar el compromiso en defensa de toda vida humana, señalando que “el crimen contra inocentes en nombre de Dios es una ofensa contra Aquel y contra la dignidad humana”¹⁵, una idea, la del respeto a la dignidad humana que, como veremos volvería a estar presente en otros de los momentos de la visita papal.

Por lo demás, en el contexto del diálogo ecuménico, el Papa también mantuvo encuentros con las distintas comunidades católicas de rito oriental, con su Beatitud el Patriarca Mesrob II Mutafyan, Patriarca Armenio Apostólico, con el arzobispo sirio ortodoxo y con responsables de las comunidades protestantes¹⁶ y con el Gran Rabino de Turquía.

¹¹ “El Papa recuerda junto a los católicos turcos al sacerdote asesinado”, *Zenit*, 29 de noviembre de 2006, en www.zenit.org.

¹² Así lo señaló el Pontífice en su discurso al Cuerpo Diplomático presente en Ankara: “Discurso del Papa al Cuerpo Diplomático en Ankara, 28-11-2006”, *Zenit*, 28 de noviembre de 2006, en www.zenit.org.

¹³ “Declaración común del Papa Benedicto XVI y del Patriarca Ecuménico Bartolomé I, 30-11-06”, *Zenit*, 30 de noviembre de 2006, en www.zenit.org.

¹⁴ Así lo recordaría también el Papa al final de la Divina Liturgia celebrada en la iglesia patriarcal de San Jorge, “Discurso del papa al final de la Divina Liturgia celebrada en la iglesia patriarcal de San Jorge, 30-11-06”, *Zenit*, 30 de noviembre de 2006, en www.zenit.org.

¹⁵ “Declaración común del Papa Benedicto XVI y del Patriarca Ecuménico Bartolomé I...”, *op. cit.*

¹⁶ “El Papa en Turquía: Un viaje pastoral, ecuménico y de diálogo con el mundo islámico”, *Zenit*, 27 de noviembre de 2006, en www.zenit.org.



2.3. La dimensión interreligiosa

Por último, el viaje a un Estado como Turquía, puente entre Oriente y Occidente¹⁷, donde religiones y culturas han convivido desde antiguo, constituía una oportunidad de oro para dar un impulso al diálogo religioso, por más que éste no fuera el objetivo primordial de la visita. Un impulso tanto más necesario en un momento en que, como veíamos, tal diálogo parece atravesar una coyuntura especialmente complicada y en el que habían cobrado fuerza ciertos prejuicios¹⁸.

En este sentido se expresó el Papa en su discurso al Presidente de la Dirección para Asuntos Religiosos de Turquía¹⁹, al hacer suyas las palabras pronunciadas por Juan Pablo II en 1979 en su discurso a la comunidad católica de Ankara donde se preguntaba “si no es urgente, precisamente en estos momentos, en que los cristianos y musulmanes han entrado en un nuevo periodo de la historia, reconocer y desarrollar los vínculos espirituales que nos unen, con el objetivo de promover y defender los valores morales, la paz y la libertad” así como al recordar sus propias palabras, pronunciadas en Colonia, en el contexto de su discurso a los líderes de las comunidades musulmanas, pronunciado en agosto de 2005 donde calificaba dicho diálogo de “necesidad vital, de la que depende nuestro futuro en buena medida”²⁰.

Igual voluntad expresaría el Papa en su discurso al Cuerpo Diplomático acreditado en Ankara al recordar ante ellos el discurso que el mismo pronunciara en Castel Gandolfo, el 25 de septiembre de 2006, diciendo que “tenemos necesidad de un diálogo entre las religiones y entre las culturas, un diálogo capaz de ayudarnos a superar juntos todas las tensiones con un espíritu de fecundo entendimiento”²¹.

Ahora bien, para Benedicto XVI tal diálogo ha de estar guiado por el sincero deseo de conocerse mejor, el respeto recíproco²² a las diferencias y el reconocimiento de lo que hay de común. Así, el Sumo Pontífice resaltó la importancia de las verdades fundamentales compartidas por cristianos y musulmanes como base potencial para hacer posible un intercambio fructífero. En efecto, además de la común pertenencia de cristianos y musulmanes a la familia (cuyos orígenes cabe rastrear hasta Abraham) de los creyentes en un solo Dios creador, meta de nuestro peregrinaje, el Papa no dudo en insistir en el valor que tanto musulmanes como cristianos conceden a la sagrada dignidad de la persona, tanto más importante en la medida en que es la base sobre la que edificar el respeto y la estima mutuos²³ y, con cuya defensa, especialmente en el caso de los más débiles, la Iglesia se haya fundamentalmente comprometida²⁴.

¹⁷ “Discurso del Papa al Cuerpo Diplomático en Ankara, 28-11-2006”, *op. cit.*

¹⁸ “La visita del Papa a Turquía es un gesto de valor”, *Zenit*, 23 de noviembre de 2006, www.zenit.org.

¹⁹ La Dirección de Asuntos Religiosos se crea en sustitución del antiguo Ministerio de Religión con la finalidad de ocuparse de los asuntos religiosos y, en principio, sin contacto con los asuntos políticos. Ver Fernández, Laura “El desarrollo del islamismo político en Turquía: ¿Un modelo de democracia o un obstáculo para la adhesión a la Unión Europea?”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 9 (octubre 2005), en www.ucm.es/info/unisci.

²⁰ “Discurso del Papa al Presidente para los Asuntos Religiosos de Turquía, 28-11-2006”, *Zenit*, 28 de noviembre de 2006, en www.zenit.org.

²¹ “Discurso del Papa al Cuerpo Diplomático en Ankara, 28 -11-2006”, *op. cit.*

²² De hecho, el Papa mencionó en numerosas ocasiones a lo largo de la visita el elemento de reciprocidad en la relación con el Islam y así lo hizo también al explicar a los periodistas los objetivos de su viaje. “El Papa explica a los periodistas el papel de Turquía y el objetivo del viaje”, *Zenit*, 28 de noviembre de 2006, en www.zenit.org. Ver también Fisher, *op. cit.*

²³ “Discurso del Papa al Presidente para los Asuntos Religiosos de Turquía, 28-11-2006”, *op. cit.*

²⁴ “Discurso del Papa al Cuerpo Diplomático en Ankara, 28 -11-2006”, *op. cit.*



De hecho, la propia visita realizada por el Pontífice a la Mezquita Azul de Estambul²⁵ en el contexto del viaje y el momento de meditación en la misma no pueden ser interpretados sino como símbolos de la necesidad de dicho respeto y voluntad de conocimiento mutuos.

Sin embargo, el problema surge porque, como señala la teóloga Ilaria Morali, esta concepción del diálogo supone un salto cualitativo que puede hacer necesaria la discusión de aspectos incómodos o controvertidos para ambas partes²⁶ que, sin embargo, son indispensables para el conocimiento y comprensión mutuos de que venimos hablando.

2. El eje vertebrador de la visita

En cualquier caso, si bien cabe distinguir en el viaje papal los tres objetivos explicados, no se trata en modo alguno de metas inconexas. Lejos de ello, a lo largo de la visita quedaron claramente entrelazados y vertebrados por la llamada reiterada del Pontífice al respeto de la libertad religiosa que quedó claramente establecida como una exigencia, como una necesidad irrenunciable en tanto que “expresión fundamental de la libertad humana²⁷” y “prueba y fundamento de toda otra libertad²⁸”.

Un llamamiento de especial valor y significado por el hecho mismo de ser pronunciado en Turquía, república oficialmente laica cuya “Constitución reconoce a todo ciudadano los derechos a la libertad de culto y a la libertad de conciencia”²⁹ pero que es, según la OCDE, junto a Bielorrusia y Bosnia uno de los países donde no se respeta plenamente dicho derecho³⁰, donde hay una abrumadora mayoría de población musulmana que determina que éstas sean también las manifestaciones culturales predominantes³¹ con lo que la opción por otra religión supone, cuando menos, quedar al margen del contexto social existente³² y donde la Iglesia Católica no cuenta en Turquía con reconocimiento jurídico³³ ni con auténtica libertad religiosa³⁴ lo que llevó al presidente del Pontificio Consejo Vaticano para la Cultura, Paul Poupard, a oponerse al ingreso de Turquía en la UE hasta que los cristianos disfruten en dicho país de plena libertad religiosa³⁵.

De hecho, las comunidades religiosas no musulmanas han encontrado importantes obstáculos en términos de derechos de propiedad (como ya apuntábamos al principio), en relación con la gestión de sus fundaciones e, incluso, a la hora de formar a su clero³⁶.

²⁵ “El Papa visitará la Mezquita Azul de Estambul”, *Zenit*, 26 de noviembre de 2006, www.zenit.org

²⁶ “Las condiciones del diálogo interreligioso con los musulmanes”, *Zenit*, 28 de noviembre de 2006, en www.zenit.org.

²⁷ “Discurso del Papa al Cuerpo Diplomático en Ankara, 28 -11-2006”, *op. cit.*

²⁸ “Declaración común del Papa Benedicto XVI y del Patriarca Ecuménico Bartolomé I, 30-11-06”, *op. cit.*

²⁹ “Discurso del Papa al Cuerpo Diplomático en Ankara, 28 -11-2006”, *op. cit.*

³⁰ “El Papa recuerda junto a los católicos turcos al sacerdote asesinado”, *op. cit.* Ver también “Benedicto XVI estima que Turquía es un “puente” entre religiones y apoya su entrada en la UE”, *La Vanguardia*, 28 de noviembre de 2006.

³¹ De hecho, el 51% de los turcos se identifican a sí mismos; primero, como musulmanes y, después, como turcos. Asimismo, un 69% considera que sería negativo que las religiones no musulmanas proliferaran en su país, el 44% simpatiza con Hamas y el 43% apoya a Irán. Ver Bekdil, Burak: “Directionless Turkey: Quo Vadis?”, *Turkish Policy Quarterly*, vol. 5, nº 3 (otoño 2006), pp. 45-53.

³² “Turquía: La presencia católica es percibida como ‘contrapuesta’ al nacionalismo”, *op. cit.*

³³ Algo lógico si se tiene en cuenta que las comunidades religiosas no musulmanas no tienen derecho a asociarse con el fin de promocionar su religión, algo coherente con la tradicional persecución musulmana de quienes hacen proselitismo de otra religión. Ver Balet Robinson, Pilar: “La cuestión de la identidad europea en el proceso de adhesión de Turquía”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 10 (enero 2006), en www.ucm.es/info/unisci.

³⁴ “El Papa en Turquía: Un viaje pastoral, ecuménico y de diálogo con el mundo islámico”, *op. cit.*

³⁵ Ver Fernández, *op. cit.*

³⁶ Ver Balet Robinson, *op. cit.*



De ahí que el Papa no dudara, precisamente “en un momento histórico que ha visto la aparición y afirmación de formas de intolerancia religiosa³⁷” en recordar a las “autoridades civiles y líderes mundiales su deber de garantizar la libertad religiosa efectiva de los creyentes como derecho humano fundamental³⁸ y de permitirles organizar libremente la vida de la propia comunidad religiosa”, en hablar de la necesaria “protección de las minorías con sus particularidades religiosas³⁹ y sus propias tradiciones culturales⁴⁰” y en expresar su “deseo de que los creyentes de cualquier comunidad a la que pertenecieran se beneficiaran de tales derechos”⁴¹.

En este mismo sentido, el Pontífice insistió en la importancia de que, sin dejar de ofrecer al mismo tiempo su “contribución a la solución de cuestiones tan acuciantes como el desarrollo, la seguridad, la libertad, la paz, la defensa de la vida, la protección del medio ambiente y los recursos naturales”⁴², “los hombres y mujeres de religión respeten la autonomía de los asuntos temporales” y desde luego “no busquen ejercer directamente un poder político, porque no están llamados a ello y renuncien absolutamente a justificar el recurso a la violencia como expresión legítima de la práctica religiosa”. Ello supondrá al propio tiempo “distinguir claramente la sociedad civil y la religión permitiendo a cada una ser autónoma en su propio ámbito, respetando la esfera de la otra”⁴³.

³⁷ “El Papa confirma en su fe a la pequeña minoría católica en la Casa de María, 29-11-06”, *Zenit*, 29 de noviembre de 2006, www.zenit.org.

³⁸ “Discurso del papa al final de la Divina Liturgia celebrada en la iglesia patriarcal de San Jorge, 30-11-06”, *op. cit.*

³⁹ En Turquía la enseñanza del Islam es obligatoria para todo el mundo con la única excepción de quienes pertenezcan a las minorías religiosas incluidas en el Tratado de Lausanne, lo que excluye a las que no están recogidas en el mismo. Ver Fernández, *op. cit.*

⁴⁰ “Declaración común del Papa Benedicto XVI y del Patriarca Ecuménico Bartolomé I, 30-11-06”, *op. cit.*

⁴¹ “Discurso del Papa al Cuerpo Diplomático en Ankara, 28 -11-2006”, *op. cit.*

⁴² “Discurso del Papa al Presidente para los Asuntos Religiosos de Turquía, 28-11-2006”, *op. cit.*

⁴³ “Discurso del Papa al Cuerpo Diplomático en Ankara, 28 -11-2006”, *op. cit.*





“PERSONA HUMANA, CORAZÓN DE LA PAZ”: MENSAJE DE BENEDICTO XVI EN LA JORNADA MUNDIAL DE LA PAZ, 1 DE ENERO DE 2007

Antonio Alonso¹

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Carlos Corral²

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

Para el año 2007, el Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz gira en torno al eje de la persona humana, que es un ser racional, reflejo de su Creador. Para mantener la paz, el ser humano debe descubrir, por tanto, las reglas, establecidas en la naturaleza, que rigen las relaciones de la familia humana con el mundo y entre sí, y aplicarlas. En el plano internacional, hace una condena expresa de la guerra a la vez que alerta sobre algunas de las posibles causas de los conflictos (desigualdades, escasez de recursos, terrorismo...), haciendo mención explícita del conflicto del sur del Líbano. Concluye con una invitación a ser constructor de la paz.

Palabras clave: Santa Sede, Iglesia Católica, Benedicto XVI, paz.

Title in English: “‘The Human Person, the Heart of Peace’:
Benedict XVI’s Message on the World Day of Peace, 1 January 2007”.

Abstract:

The Message for the 2007 World Day of Peace is focused on the human person, as a rational being like God. For keeping peace, the human being must therefore discover the natural rules for the relations between the human family and the world, and among humans themselves, and put them in practice. In the international stage, it specifically condemns war, and warns about some of the possible consequences of conflicts (inequalities, resource scarcity, terrorism...), mentioning the conflict in the south of Lebanon. It concludes with an invitation for becoming a “peace builder”.

Keywords: Holy See, Catholic Church, Benedict XVI, peace.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Antonio Alonso Marcos es investigador de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de investigación son el islamismo y el terrorismo en Asia Central, especialmente el caso de Hizb ut Tahrir. *Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* antonio.alonso.marcos@gmail.com.

² Carlos Corral Salvador es Catedrático Emérito de Fuerzas Religiosas en la Sociedad Internacional de la Universidad Complutense de Madrid, e Investigador Senior de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la libertad religiosa, el Derecho Eclesiástico del Estado, los fundamentalismos religiosos y los Concordatos de la Santa Sede. *Dirección:* C/ Universidad Comillas, 7, 28049 Madrid, España. *E-mail:* ccorral@res.upcomillas.es.



Introducción

El Mensaje de Benedicto XVI para la Jornada Mundial de la Paz, que viene celebrándose cada 1 de enero desde el año 1968, fue presentado en rueda de prensa por el Cardenal Renato Raffaele Martino, Presidente del Pontificio Consejo Justicia y Paz, dando unas claves orientadoras para la mejor comprensión del Mensaje. Según ellas, el Mensaje aparece estructurado en tres partes, en cada una de las cuales la persona humana viene tratada progresivamente en relación a diversos aspectos de la promoción de la paz.

Con todo, el *leit motiv* del “viejo profesor” de Filosofía y Teología no es otro que la fundamentación de la fe en la racionalidad, la defensa de la religión en un mundo aturdido por las voces que confunden la sana laicidad con el laicismo exacerbado y extremo, el valor universal de los derechos fundamentales de la persona, y el diálogo y la comprensión mutua como bases de la paz auténtica.

En la **primera parte** del mensaje papal, se resalta el sentido y el valor de la conexión entre persona humana y paz, entendida y propuesta a través de las categorías teológico-espirituales del don y la tarea. En este sentido, pone de manifiesto cómo la paz es, en primer término, un don de Dios, un regalo que ya se nos ha dado,

que se manifiesta tanto en la creación de un universo ordenado y armonioso como en la redención de la humanidad, que necesita ser rescatada del desorden del pecado. Creación y Redención muestran, pues, la clave de lectura que introduce a la comprensión del sentido de nuestra existencia sobre la tierra [...] La “**gramática**” **trascendente**, es decir, el conjunto de reglas de actuación individual y de relación entre las personas en justicia y solidaridad, está inscrita en las conciencias, en las que se refleja el sabio proyecto de Dios. Como he querido reafirmar recientemente, “creemos que en el origen está el Verbo eterno, la Razón y no la Irracionalidad.”³

Así pues, ante la “gramática” ya impresa en el ser humano, sólo cabe una respuesta racional: seguir en nuestra conducta los criterios de orden y paz. De ahí que sea también una tarea, un trabajo que el ser humano tiene por delante. Recalca, además, el santo Padre, que dicha respuesta es la más natural:

las normas del derecho natural no han de considerarse como directrices que se imponen desde fuera, como si coartaran la libertad del hombre. Por el contrario, deben ser acogidas como una llamada a llevar a cabo fielmente el proyecto divino universal inscrito en la naturaleza del ser humano.⁴

Será, precisamente *sobre ese derecho natural, sobre el que se podrá* establecer el diálogo franco y sincero entre las diversas personas, independientemente de su credo, fijándolo como “gran punto de encuentro y, por tanto, un presupuesto fundamental para una paz auténtica” (n.3). La base de la tolerancia, del respeto, de la acogida, de la convivencia, no es el laicismo que desean imponer algunos Gobiernos occidentales, como es el caso del español, sustentado por un partido que el 4 de diciembre de 2006 publicó un manifiesto en el que se afirma que

la Laicidad se configura como un marco idóneo y una garantía de la libertad de conciencia donde tienen cabida todas las personas con independencia de sus ideas, creencias o convicciones y de su condición personal o social, siendo por ello **requisito para la libertad y la igualdad** [...] Desde la laicidad se garantiza la convivencia de culturas, ideas y

³ *Homilía en la explanada de Isling de Ratisbona*, 12 septiembre 2006, en <http://www.vatican.va>.

⁴ *Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz 2007*, n. 3, en <http://www.vatican.va>.

religiones sin subordinaciones ni preeminencia de creencias, sin imposiciones, sin mediatizar la voluntad ciudadana, sin subordinar la acción política de las Instituciones del Estado Social y Democrático de Derecho a ningún credo o jerarquía religiosa. La Laicidad es garantía para desarrollar los derechos de ciudadanía ya que el Estado Democrático y la Ley, así como la soberanía, no obedecen a ningún orden preestablecido de rango superior, pues la única voluntad y soberanía es la de la ciudadanía.⁵

Es de notar que la “laicidad” a la que se refiere este Manifiesto no es sino el deseo de expulsar todo aquello que tenga visos de trascendente de la esfera pública y recluirlo a la esfera privada. Dicho concepto de “laicidad” se corresponde con una concepción de Dios, del hombre y de la vida completamente errónea y fuera de la realidad, si bien es cierto que se desea imponer a la totalidad de la sociedad y se quiere hacer creer que cualquier sentimiento religioso es incompatible con la democracia. Como bien señalaba ya Benedicto XVI en un discurso a la Unión de juristas católicos de Italia:

*In realtà, oggi la **laicità** viene comunemente intesa come esclusione della religione dai vari ambiti della società e come suo confino nell'ambito della coscienza individuale [...] In effetti, alla base di tale concezione c'è una visione a-religiosa della vita, del pensiero e della morale: una visione, cioè, in cui non c'è posto per Dio, per un Mistero che trascenda la pura ragione, per una legge morale di valore assoluto, vigente in ogni tempo e in ogni situazione. Soltanto se ci si rende conto di ciò, si può misurare il peso dei problemi sottesi a un termine come laicità, che sembra essere diventato quasi l'emblema qualificante della post-modernità, in particolare della moderna democrazia⁶.*

La solución que propone el Papa en el mismo Discurso de 9 de diciembre de 2006 es trabajar para que se reconozca el valor de la Ley moral, del derecho natural, además de afirmar, apoyándose en el n. 36 de la *Gaudium et Spes*, del Concilio Vaticano II:

*la “**legittima autonomia** delle realtà terrene”, intendendo con tale espressione, come ribadisce il Concilio Vaticano II, che “le cose create e le stesse società hanno leggi e valori propri, che l'uomo gradatamente deve scoprire, usare e ordinare”. Tale autonomia è un’“esigenza legittima, che non solo è postulata dagli uomini del nostro tempo, ma anche è conforme al volere del Creatore. Infatti, è dalla stessa loro condizione di creature che le cose tutte ricevono la propria consistenza, verità, bontà, le loro leggi proprie e il loro ordine; e tutto ciò l'uomo è tenuto a rispettare, riconoscendo le esigenze di metodo proprie di ogni singola scienza o arte”. Se, invece, con l'espressione “autonomia delle realtà temporali” si volesse intendere che “le cose create non dipendono da Dio, e che l'uomo può disporne senza riferirle al Creatore”, allora la falsità di tale opinione non potrebbe sfuggire a chiunque creda in Dio e alla sua trascendente presenza nel mondo creato.*

*Questa affermazione conciliare costituisce la base dottrinale di quella “**sana laicità**” che implica l'effettiva autonomia delle realtà terrene, non certo dall'ordine morale, ma dalla sfera ecclesiastica. Non può essere pertanto la Chiesa a indicare quale ordinamento politico e sociale sia da preferirsi, ma è il popolo che deve decidere liberamente i modi migliori e più adatti di organizzare la vita politica. Ogni intervento diretto della Chiesa in tale campo sarebbe un'indebita ingerenza. D'altra parte, la “sana laicità” comporta che lo Stato non consideri la religione come un semplice sentimento individuale, che si potrebbe confinare al solo ambito privato.⁷*

⁵ “Constitución, laicidad y educación para la ciudadanía”. Manifiesto del PSOE con motivo del XXVIII aniversario de la Constitución.

⁶ *Udienza ai Partecipanti al Convegno Nazionale Promosso dall'unione Giuristi Cattolici Italiani*, 9 de diciembre de 2006, en <http://www.vatican.va>.

⁷ *Ibid.*



Antes de pasar a la segunda parte del Mensaje, el Papa hace hincapié en la base, en el **fundamento de la paz**: el respeto de los derechos fundamentales, en especial el derecho a la vida en cada una de sus fases y la libertad religiosa de todos. En el capítulo de la defensa de la vida, denuncia, como atentados a la paz, los conflictos armados, el terrorismo, diversas formas de violencia y otras muertes silenciosas como son el hambre, el aborto, la experimentación con embriones y la eutanasia. En el de la libertad religiosa denuncia la situación de opresión y de persecución que sufren los creyentes, sean cristianos o no, por profesar pública y libremente sus propias convicciones religiosas.

Benedicto XVI también pone de manifiesto que las desigualdades injustas son el origen de las amenazas a la paz,

Entre ellas son particularmente insidiosas, por un lado, las desigualdades en el acceso a bienes esenciales como la comida, el agua, la casa o la salud; por otro, las persistentes desigualdades entre hombre y mujer en el ejercicio de los derechos humanos fundamentales.

En la **segunda parte**, la verdad de la persona humana se pone en relación con el nuevo concepto de “ecología de la paz”, que conlleva un respeto a las normas intrínsecas de la paz, a la lógica de la paz, basada en el respeto a la naturaleza y a la moral del ser humano. En este apartado, el Papa pone de relieve el problema del abastecimiento energético y la competitividad por los recursos disponibles, causa de posibles futuros enfrentamientos entre personas y pueblos. De esa preocupación pone encima de la mesa algunas cuestiones: “¿Qué injusticias y antagonismos provocará la carrera a las fuentes de energía? Y ¿cómo reaccionarán los excluidos de esta competición?”.

En la **tercera parte**, la verdad de la persona humana es considerada respecto a sus derechos fundamentales, al Derecho Internacional Humanitario y a las Organizaciones Internacionales. En este apartado, concretamente en el n.10, resalta de nuevo la importancia de tener en cuenta la concepción religiosa del hombre, el ser humano visto desde la perspectiva de la religión (léase, de la Revelación), como fundamento sólido de la defensa de los Derechos Humanos y de la paz:

Lo que no es admisible es que se promuevan **concepciones antropológicas** que conlleven el germen de la contraposición y la violencia. Son igualmente inaceptables las **concepciones de Dios** que impulsen a la intolerancia ante nuestros semejantes y el recurso a la violencia contra ellos. Éste es un punto que se ha de reafirmar con claridad: nunca es aceptable una guerra en nombre de Dios. Cuando una cierta concepción de Dios da origen a hechos criminales, es señal de que dicha concepción se ha convertido ya en ideología [...] una consideración “débil” de la persona, que dé pie a cualquier concepción, incluso excéntrica, sólo en apariencia favorece la paz. En realidad, impide el diálogo auténtico y abre las puertas a la intervención de imposiciones autoritarias, terminando así por dejar indefensa a la persona misma y, en consecuencia, presa fácil de la opresión y la violencia.⁸

En el fondo, continua denunciando la dictadura del relativismo y poniendo en evidencia a quienes lo defienden, promoviendo, a su vez, sin rubor alguno, que existe una verdad universal, válida para todas las personas en todo tiempo y en todo lugar.

Una paz estable y verdadera presupone el respeto de los derechos del hombre. Pero si éstos se basan en una concepción débil de la persona, ¿cómo evitar que se debiliten también ellos mismos? Se pone así de manifiesto la profunda insuficiencia de *una concepción relativista de la persona* cuando se trata de justificar y defender sus derechos. La aporía es patente en

⁸ Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz 2007, n. 10-11, en <http://www.vatican.va>.



este caso: los derechos se proponen como absolutos, pero el fundamento que se aduce para ello es sólo relativo [...] Sólo si están arraigados en bases objetivas de la naturaleza que el Creador ha dado al hombre, los derechos que se le han atribuido pueden ser afirmados sin temor de ser desmentidos.

Recalca, a raíz de este comentario, que la pervivencia de las Naciones Unidas como organización internacional, depende de esta legitimidad que proviene no de una concepción positivista del derecho o de la vida, sino de la naturalista.

En esta última parte hace referencia a episodios concretos de este año 2006: la situación en el continente africano, el terrorismo y el conflicto del sur del Líbano. En este punto, reclama la vigencia del Derecho Internacional Humanitario como forma de poner un *mínimum* de normas que regulen el comportamiento de los beligerantes en la guerra, haciendo, de paso, en el n. 14 del Mensaje, una condena total y absoluta de la misma:

La guerra es siempre un fracaso para la comunidad internacional y una gran pérdida para la humanidad. Y cuando, a pesar de todo, se llega a ella, hay que salvaguardar al menos los principios esenciales de humanidad y los valores que fundamentan toda convivencia civil, estableciendo normas de comportamiento que limiten lo más posible sus daños y ayuden a aliviar el sufrimiento de los civiles y de todas las víctimas de los conflictos.⁹

Precisamente, antes de llegar a esa condena, Benedicto XVI resalta que las nuevas formas de terrorismo (actores irresponsables), que aplican métodos de proporciones antes desconocidas, ponen a los Estados (actores responsables) en la difícil situación de tener que responder a un enemigo “casi-invisible”, que no está a su mismo nivel, al que no se le puede declarar una guerra, que no controla (en principio) ninguna porción de territorio, de difícil localización,... Por eso llama a los actores racionales y responsables a establecer unas normas que permitan a la vez la legítima defensa y el respeto a la vida y derechos de la población civil que `pudiera verse entre los dos fuegos:

Además, la plaga del **terrorismo** reclama una reflexión profunda sobre los límites éticos implicados en el uso de los instrumentos modernos de la seguridad nacional. En efecto, cada vez más frecuentemente los conflictos no son declarados, sobre todo cuando los desencadenan grupos terroristas decididos a alcanzar por cualquier medio sus objetivos. Ante los hechos sobrecogedores de estos últimos años, los Estados deben percibir la necesidad de establecer reglas más claras, capaces de contrastar eficazmente la dramática desorientación que se está dando.¹⁰

Prosigue el documento, dedicándole un número expreso a la inquietud que suscita “la voluntad, manifestada recientemente por algunos Estados, de poseer armas nucleares”, en clara referencia a Irán y Corea del Norte. Recuerda, a este respecto, lo que decía ya el Concilio Vaticano II en su Constitución pastoral *Gaudium et Spes*, sobre la Iglesia en el mundo actual, n. 80: “Toda acción bélica que tiende indiscriminadamente a la destrucción de ciudades enteras o de amplias regiones con sus habitantes es un crimen contra Dios y contra el hombre mismo que hay que condenar con firmeza y sin vacilaciones”.

El Mensaje **concluye** con una invitación a los cristianos “para hacernos firmes defensores de la dignidad humana y audaces constructores de la paz”. En dicha **conclusión**, podemos encontrar resumida, en dos frases, algunas de las constantes en el pensamiento de Benedicto XVI: la centralidad de la persona de Jesús; la revelación máxima de Dios (que nos muestra su

⁹ Cf. *Catecismo de la Iglesia Católica*, nn. 2307-2317, en <http://www.vatican.va>.

¹⁰ *Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz 2007*, n. 14, en <http://www.vatican.va>.



propia esencia: ser Amor); la llamada universal de Cristo a cada persona a realizarse plenamente en el amor; la fundamentación de la fe en la razón y no en meros sentimientos; la defensa de la dignidad humana y de los derechos fundamentales derivados de la misma; y el compromiso real del cristiano en la vida pública y social para transformar el mundo y asemejarlo al Reino de Dios.

Jesús nos ha revelado que “Dios es amor” (1Jn 4,8), y que la vocación más grande de cada persona es el amor. En Cristo podemos encontrar las razones supremas para hacernos firmes defensores de la dignidad humana y audaces constructores de la paz.¹¹

Mensaje para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz: “La persona humana, corazón de la paz”

1. Al comienzo del nuevo año, quiero hacer llegar a los gobernantes y a los responsables de las naciones, así como a todos los hombres y mujeres de buena voluntad, mis deseos de paz. Los dirijo en particular a todos los que están probados por el dolor y el sufrimiento, a los que viven bajo la amenaza de la violencia y la fuerza de las armas o que, agraviados en su dignidad, esperan en su rescate humano y social. Los dirijo a los niños, que con su inocencia enriquecen de bondad y esperanza a la humanidad y, con su dolor, nos impulsan a todos trabajar por la justicia y la paz.

Pensando precisamente en los niños, especialmente en los que tienen su futuro comprometido por la explotación y la maldad de adultos sin escrúpulos, he querido que, con ocasión del Día Mundial de la Paz, la atención de todos se centre en el tema: *La persona humana, corazón de la paz*. En efecto, estoy convencido de que respetando a la persona se promueve la paz, y que construyendo la paz se ponen las bases para un auténtico humanismo integral. Así es como se prepara un futuro sereno para las nuevas generaciones.

La persona humana y la paz: don y tarea

2. La Sagrada Escritura dice: “Dios creó el hombre a su imagen; a imagen de Dios lo creó; hombre y mujer los creó” (Gn 1,27). *Por haber sido hecho a imagen de Dios, el ser humano tiene la dignidad de persona*; no es solamente algo, sino alguien, capaz de conocerse, de poseerse, de entregarse libremente y de entrar en comunión con otras personas. Al mismo tiempo, por la gracia, está llamado a una alianza con su Creador, a ofrecerle una respuesta de fe y amor que nadie más puede dar en su lugar.¹² En esta perspectiva admirable, se comprende la tarea que se ha confiado al ser humano de madurar en su capacidad de amor y de hacer progresar el mundo, renovándolo en la justicia y en la paz. San Agustín enseña con una elocuente síntesis: “Dios, que nos ha creado sin nosotros, no ha querido salvarnos sin nosotros”.¹³ Por tanto, es preciso que todos los seres humanos cultiven *la conciencia de los dos aspectos, del don y de la tarea*.

3. También *la paz es al mismo tiempo un don y una tarea*. Si bien es verdad que la paz entre los individuos y los pueblos, la capacidad de vivir unos con otros, estableciendo relaciones de justicia y solidaridad, supone un compromiso permanente, también es verdad, y lo es más aún, que *la paz es un don de Dios*. En efecto, la paz es una característica del obrar

¹¹ Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz 2007, n. 3, en <http://www.vatican.va>.

¹² Cf. *Catecismo de la Iglesia Católica*, n. 357.

¹³ *Sermo* 169, 11, 13: PL 38, 923.



divino, que se manifiesta tanto en la creación de un universo ordenado y armonioso como en la redención de la humanidad, que necesita ser rescatada del desorden del pecado. Creación y Redención muestran, pues, la clave de lectura que introduce a la comprensión del sentido de nuestra existencia sobre la tierra. Mi venerado predecesor Juan Pablo II, dirigiéndose a la Asamblea General de las Naciones Unidas el 5 de octubre de 1995, dijo que nosotros “no vivimos en un mundo irracional o sin sentido [...], hay una lógica moral que ilumina la existencia humana y hace posible el diálogo entre los hombres y entre los pueblos”.¹⁴ La “gramática” trascendente, es decir, el conjunto de reglas de actuación individual y de relación entre las personas en justicia y solidaridad, está inscrita en las conciencias, en las que se refleja el sabio proyecto de Dios. Como he querido reafirmar recientemente, “creemos que en el origen está el Verbo eterno, la Razón y no la Irracionalidad”.¹⁵ Por tanto, la paz es también una tarea que a cada uno exige una respuesta personal coherente con el plan divino. El criterio en el que debe inspirarse dicha respuesta no puede ser otro que *el respeto de la “gramática” escrita en el corazón del hombre por su divino Creador*.

En esta perspectiva, las normas del derecho natural no han de considerarse como directrices que se imponen desde fuera, como si coartaran la libertad del hombre. Por el contrario, deben ser acogidas como una llamada a llevar a cabo fielmente el proyecto divino universal inscrito en la naturaleza del ser humano. Guiados por estas normas, los pueblos — en sus respectivas culturas— pueden acercarse así al misterio más grande, que es el misterio de Dios. Por tanto, el reconocimiento y el respeto de la ley natural son también hoy la gran base para el diálogo entre los creyentes de las diversas religiones, así como entre los creyentes e incluso los no creyentes. Éste es un gran punto de encuentro y, por tanto, un presupuesto fundamental para una paz auténtica.

El derecho a la vida y a la libertad religiosa

4. El deber de respetar la dignidad de cada ser humano, en el cual se refleja la imagen del Creador, comporta como consecuencia que *no se puede disponer libremente de la persona*. Quien tiene mayor poder político, tecnológico o económico, no puede aprovecharlo para violar los derechos de los otros menos afortunados. En efecto, la paz se basa en el respeto de todos. Consciente de ello, la Iglesia se hace pregonera de los derechos fundamentales de cada persona. En particular, reivindica el respeto de la *vida* y la *libertad religiosa* de todos. El respeto del derecho a la vida en todas sus fases establece un punto firme de importancia decisiva: *la vida es un don que el sujeto no tiene a su entera disposición*. Igualmente, la afirmación del derecho a la libertad religiosa pone de manifiesto la *relación del ser humano con un Principio trascendente, que lo sustrae a la arbitrariedad del hombre mismo*. El derecho a la vida y a la libre expresión de la propia fe en Dios no están sometidos al poder del hombre. La paz necesita que se establezca un *límite claro entre lo que es y no es disponible*: así se evitarán intromisiones inaceptables en ese patrimonio de valores que es propio del hombre como tal.

5. Por lo que se refiere *al derecho a la vida*, es preciso denunciar el estrago que se hace de ella en nuestra sociedad: además de las víctimas de los conflictos armados, del terrorismo y de diversas formas de violencia, hay muertes silenciosas provocadas por el hambre, el aborto, la experimentación sobre los embriones y la eutanasia. ¿Cómo no ver en todo esto un atentado a la paz? El aborto y la experimentación sobre los embriones son una negación directa de la

¹⁴ N. 3.

¹⁵ *Homilía en la explanada de Isling de Ratisbona*, 12 septiembre 2006.



actitud de acogida del otro, indispensable para establecer relaciones de paz duraderas. Respecto a *la libre expresión de la propia fe*, hay un síntoma preocupante de falta de paz en el mundo, que se manifiesta en las dificultades que tanto los cristianos como los seguidores de otras religiones encuentran a menudo para profesar pública y libremente sus propias convicciones religiosas.

Hablando en particular de los cristianos, debo notar con dolor que a veces no sólo se ven impedidos, sino que en algunos Estados son incluso perseguidos, y recientemente se han debido constatar también trágicos episodios de feroz violencia. Hay regímenes que imponen a todos una única religión, mientras que otros regímenes indiferentes alimentan no tanto una persecución violenta, sino un escarnio cultural sistemático respecto a las creencias religiosas. En todo caso, no se respeta un derecho humano fundamental, con graves repercusiones para la convivencia pacífica. Esto promueve necesariamente *una mentalidad y una cultura negativa para la paz*.

La igualdad de naturaleza de todas las personas

6. En el origen de frecuentes tensiones que amenazan la paz se encuentran seguramente *muchas desigualdades injustas* que, trágicamente, hay todavía en el mundo. Entre ellas son particularmente insidiosas, por un lado, *las desigualdades en el acceso a bienes esenciales* como la comida, el agua, la casa o la salud; por otro, *las persistentes desigualdades entre hombre y mujer en el ejercicio de los derechos humanos fundamentales*.

Un elemento de importancia primordial para la construcción de la paz es el reconocimiento de la *igualdad esencial entre las personas humanas*, que nace de su misma dignidad trascendente. En este sentido, la igualdad es, pues, un bien de todos, inscrito en esa “gramática” natural que se desprende del proyecto divino de la creación; un bien que no se puede desatender ni despreciar sin provocar graves consecuencias que ponen en peligro la paz. Las gravísimas carencias que sufren muchas poblaciones, especialmente del Continente africano, están en el origen de reivindicaciones violentas y son por tanto una tremenda herida infligida a la paz.

7. La insuficiente consideración de la *condición femenina* provoca también factores de inestabilidad en el orden social. Pienso en la explotación de mujeres tratadas como objetos y en tantas formas de falta de respeto a su dignidad; pienso igualmente —en un contexto diverso— en las concepciones antropológicas persistentes en algunas culturas, que todavía asignan a la mujer un papel de gran sumisión al arbitrio del hombre, con consecuencias ofensivas a su dignidad de persona y al ejercicio de las libertades fundamentales mismas. No se puede caer en la ilusión de que la paz está asegurada mientras no se superen también estas formas de discriminación, que laceran la dignidad personal inscrita por el Creador en cada ser humano.¹⁶

La ecología de la paz

8. Juan Pablo II, en su Carta encíclica *Centesimus annus*, escribe: “No sólo la tierra ha sido dada por Dios al hombre, el cual debe usarla respetando la intención originaria de que es un bien, según la cual le ha sido dada; incluso el hombre es para sí mismo un don de Dios y, por

¹⁶ Cf. Congr. para la Doctrina de la Fe, *Carta a los obispos de la Iglesia católica sobre la colaboración del hombre y de la mujer en la Iglesia y en el mundo*, 31 mayo 2004, nn. 15-16.



tanto, debe respetar la estructura natural y moral de la que ha sido dotado”.¹⁷ Respondiendo a este don que el Creador le ha confiado, el hombre, junto con sus semejantes, puede dar vida a un mundo de paz. Así, pues, además de la ecología de la naturaleza hay una ecología que podemos llamar « humana », y que a su vez requiere una « ecología social ». Esto comporta que la humanidad, si tiene verdadero interés por la paz, debe tener siempre presente la interrelación entre la ecología natural, es decir el respeto por la naturaleza, y la ecología humana. La experiencia demuestra que *toda actitud irrespetuosa con el medio ambiente conlleva daños a la convivencia humana*, y viceversa. Cada vez se ve más claramente un nexo inseparable entre la paz con la creación y la paz entre los hombres. Una y otra presuponen la paz con Dios. La poética oración de San Francisco conocida como el “Cántico del Hermano Sol”, es un admirable ejemplo, siempre actual, de esta multiforme ecología de la paz.

9. El problema cada día más grave del *abastecimiento energético* nos ayuda a comprender la fuerte relación entre una y otra ecología. En estos años, nuevas naciones han entrado con pujanza en la producción industrial, incrementando las necesidades energéticas. Eso está provocando una competitividad ante los recursos disponibles sin parangón con situaciones precedentes. Mientras tanto, en algunas regiones del planeta se viven aún condiciones de gran atraso, en las que el desarrollo está prácticamente bloqueado, motivado también por la subida de los precios de la energía. ¿Qué será de esas poblaciones? ¿Qué género de desarrollo, o de no desarrollo, les impondrá la escasez de abastecimiento energético? ¿Qué injusticias y antagonismos provocará la carrera a las fuentes de energía? Y ¿cómo reaccionarán los excluidos de esta competición? Son preguntas que evidencian cómo el respeto por la naturaleza está vinculado estrechamente con la necesidad de establecer entre los hombres y las naciones relaciones atentas a la dignidad de la persona y capaces de satisfacer sus auténticas necesidades. La destrucción del ambiente, su uso impropio o egoísta y el acaparamiento violento de los recursos de la tierra, generan fricciones, conflictos y guerras, precisamente porque son fruto de un concepto inhumano de desarrollo. En efecto, un desarrollo que se limitara al aspecto técnico y económico, descuidando la dimensión moral y religiosa, no sería un desarrollo humano integral y, al ser unilateral, terminaría fomentando la capacidad destructiva del hombre.

Concepciones restrictivas del hombre

10. Es apremiante, pues, incluso en el marco de las dificultades y tensiones internacionales actuales, el esfuerzo por abrir paso a *una ecología humana que favorezca el crecimiento del « árbol de la paz »*. Para acometer una empresa como ésta, es preciso dejarse guiar por una visión de la persona no viciada por prejuicios ideológicos y culturales, o intereses políticos y económicos, que inciten al odio y a la violencia. Es comprensible que la visión del hombre varíe en las diversas culturas. Lo que no es admisible es que se promuevan *concepciones antropológicas* que conlleven el germen de la contraposición y la violencia. Son igualmente inaceptables las *concepciones de Dios* que impulsen a la intolerancia ante nuestros semejantes y el recurso a la violencia contra ellos. Éste es un punto que se ha de reafirmar con claridad: nunca es aceptable una guerra *en nombre de Dios*. Cuando una cierta concepción de Dios da origen a hechos criminales, es señal de que dicha concepción se ha convertido ya en ideología.

11. Pero hoy la paz peligra no sólo por el conflicto entre las concepciones restrictivas del hombre, o sea, entre las ideologías. Peligra también por la *indiferencia ante lo que constituye la verdadera naturaleza del hombre*. En efecto, son muchos en nuestros tiempos los que

¹⁷ *Ibid.*, n. 38.



niegan la existencia de una naturaleza humana específica, haciendo así posible las más extravagantes interpretaciones de las dimensiones constitutivas esenciales del ser humano. También en esto se necesita claridad: una consideración “débil” de la persona, que dé pie a cualquier concepción, incluso excéntrica, sólo en apariencia favorece la paz. En realidad, impide el diálogo auténtico y abre las puertas a la intervención de imposiciones autoritarias, terminando así por dejar indefensa a la persona misma y, en consecuencia, presa fácil de la opresión y la violencia.

Derechos humanos y Organizaciones internacionales

12. Una paz estable y verdadera presupone el respeto de los derechos del hombre. Pero si éstos se basan en una concepción débil de la persona, ¿cómo evitar que se debiliten también ellos mismos? Se pone así de manifiesto la profunda insuficiencia de *una concepción relativista de la persona* cuando se trata de justificar y defender sus derechos. La aporía es patente en este caso: los derechos se proponen como absolutos, pero el fundamento que se aduce para ello es sólo relativo. ¿Por qué sorprenderse cuando, ante las exigencias “incómodas” que impone uno u otro derecho, alguien se atreviera a negarlo o decidiera relegarlo? Sólo si están arraigados en bases objetivas de la naturaleza que el Creador ha dado al hombre, los derechos que se le han atribuido pueden ser afirmados sin temor de ser desmentidos. Por lo demás, es patente que los derechos del hombre implican a su vez deberes. A este respecto, bien decía el *mahatma* Gandhi: “El Ganges de los derechos descende del Himalaya de los deberes”. Únicamente aclarando estos presupuestos de fondo, los derechos humanos, sometidos hoy a continuos ataques, pueden ser defendidos adecuadamente. Sin esta aclaración, se termina por usar la expresión misma de “derechos humanos”, sobrentendiendo sujetos muy diversos entre sí: para algunos, será la persona humana caracterizada por una dignidad permanente y por derechos siempre válidos, para todos y en cualquier lugar; para otros, una persona con dignidad versátil y con derechos siempre negociables, tanto en los contenidos como en el tiempo y en el espacio.

13. Los Organismos internacionales se refieren continuamente a la tutela de los derechos humanos y, en particular, lo hace la Organización de las Naciones Unidas que, con la Declaración Universal de 1948, se ha propuesto como tarea fundamental la promoción de los derechos del hombre. Se considera dicha Declaración como una forma de *compromiso moral asumido por la humanidad entera*. Esto manifiesta una profunda verdad sobre todo si se entienden los derechos descritos en la Declaración no simplemente como fundados en la decisión de la asamblea que los ha aprobado, sino en la naturaleza misma del hombre y en su dignidad inalienable de persona creada por Dios. Por tanto, es importante que los Organismos internacionales no pierdan de vista el fundamento natural de los derechos del hombre. Eso los pondría a salvo del riesgo, por desgracia siempre al acecho, de ir cayendo hacia una interpretación meramente positivista de los mismos. Si esto ocurriera, los Organismos internacionales perderían la autoridad necesaria para desempeñar el papel de defensores de los derechos fundamentales de la persona y de los pueblos, que es la justificación principal de su propia existencia y actuación.

Derecho internacional humanitario y derecho interno de los Estados

14. A partir de la convicción de que existen derechos humanos inalienables vinculados a la naturaleza común de los hombres, se ha elaborado un *derecho internacional humanitario*, a cuya observancia se han comprometido los Estados, incluso en caso de guerra.



Lamentablemente, y dejando aparte el pasado, este derecho no ha sido aplicado coherentemente en algunas situaciones bélicas recientes. Así ha ocurrido, por ejemplo, en el conflicto que hace meses ha tenido como escenario el Sur del Líbano, en el que se ha desatendido en buena parte la obligación de proteger y ayudar a las víctimas inocentes, y de no implicar a la población civil. El doloroso caso del Líbano y la nueva configuración de los conflictos, sobre todo desde que la amenaza terrorista ha actuado con *formas inéditas de violencia*, exigen que la comunidad internacional corrobore el derecho internacional humanitario y lo aplique en todas las situaciones actuales de conflicto armado, incluidas las que no están previstas por el derecho internacional vigente. Además, la plaga del terrorismo reclama una reflexión profunda sobre los límites éticos implicados en el uso de los instrumentos modernos de la seguridad nacional. En efecto, cada vez más frecuentemente los conflictos no son declarados, sobre todo cuando los desencadenan grupos terroristas decididos a alcanzar por cualquier medio sus objetivos. Ante los hechos sobrecogedores de estos últimos años, los Estados deben percibir la necesidad de establecer reglas más claras, capaces de contrastar eficazmente la dramática desorientación que se está dando. La guerra es siempre un fracaso para la comunidad internacional y una gran pérdida para la humanidad. Y cuando, a pesar de todo, se llega a ella, hay que salvaguardar al menos los principios esenciales de humanidad y los valores que fundamentan toda convivencia civil, estableciendo normas de comportamiento que limiten lo más posible sus daños y ayuden a aliviar el sufrimiento de los civiles y de todas las víctimas de los conflictos.¹⁸

15. Otro elemento que suscita gran inquietud es la voluntad, manifestada recientemente por algunos Estados, de *poseer armas nucleares*. Esto ha acentuado ulteriormente el clima difuso de incertidumbre y de temor ante una posible catástrofe atómica. Es algo que hace pensar de nuevo en los tiempos pasados, en las ansias abrumadoras del período de la llamada “guerra fría”. Se esperaba que, después de ella, el peligro atómico habría pasado definitivamente y que la humanidad podría por fin dar un suspiro de sosiego duradero. A este respecto, qué actual parece la exhortación del Concilio Ecuménico Vaticano II: “Toda acción bélica que tiende indiscriminadamente a la destrucción de ciudades enteras o de amplias regiones con sus habitantes es un crimen contra Dios y contra el hombre mismo que hay que condenar con firmeza y sin vacilaciones”.¹⁹ Lamentablemente, en el horizonte de la humanidad siguen formándose nubes amenazadoras. La vía para asegurar un futuro de paz para todos consiste no sólo en los acuerdos internacionales para *la no proliferación de armas nucleares*, sino también en el compromiso de intentar con determinación su disminución y desmantelamiento definitivo. Ninguna tentativa puede dejarse de lado para lograr estos objetivos mediante la negociación. ¡Está en juego la suerte de toda la familia humana!

La Iglesia, tutela de la trascendencia de la persona humana

16. Deseo, por fin, dirigir un llamamiento apremiante al Pueblo de Dios, para que todo cristiano se sienta comprometido a ser un trabajador incansable en favor de la paz y un valiente defensor de la dignidad de la persona humana y de sus derechos inalienables. El cristiano, dando gracias a Dios por haberlo llamado a pertenecer a su Iglesia, que es “signo y salvaguardia de la trascendencia de la persona humana”²⁰ en el mundo, no se cansará de implorarle el bien fundamental de la paz, tan importante en la vida de cada uno. Sentirá también la satisfacción de servir con generosa dedicación a la causa de la paz, ayudando a los

¹⁸ A este respecto, el *Catecismo de la Iglesia Católica* ha impartido unos criterios muy severos y precisos: cf. nn. 2307-2317.

¹⁹ Const. past. *Gaudium et spes*, sobre la Iglesia en el mundo actual, 80.

²⁰ *Ibid.*, 76.



hermanos, especialmente a aquéllos que, además de sufrir privaciones y pobreza, carecen también de este precioso bien. Jesús nos ha revelado que “*Dios es amor*” (1 Jn 4,8), y que la vocación más grande de cada persona es el amor. En Cristo podemos encontrar las razones supremas para hacernos firmes defensores de la dignidad humana y audaces constructores de la paz.

17. Así pues, que nunca falte la aportación de todo creyente a la promoción de *un verdadero humanismo integral*, según las enseñanzas de las Cartas encíclicas *Populorum progressio* y *Sollicitudo rei socialis*, de las que nos preparamos a celebrar este año precisamente el 40 y el 20 aniversario. Al comienzo del año 2007, al que nos asomamos — aun entre peligros y problemas— con el corazón lleno de esperanza, confío mi constante oración por toda la humanidad a la Reina de la Paz, Madre de Jesucristo, “nuestra paz” (Ef 2,14). Que María nos enseñe en su Hijo el camino de la paz, e ilumine nuestros ojos para que sepan reconocer su Rostro en el rostro de cada persona humana, corazón de la paz.

Vaticano, 8 de diciembre de 2006.

BENEDICTUS PP XVI



DISCURSO DE BENEDICTO XVI AL CUERPO DIPLOMÁTICO ACREDITADO ANTE LA SANTA SEDE, 9 DE ENERO DE 2007

Antonio Alonso¹

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

El artículo ofrece un somero análisis del discurso que pronuncia cada año el Santo Padre al Cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede. En él, analiza la situación mundial conjugando dos perspectivas, que corresponden a la doble naturaleza de su cargo: líder religioso y Jefe de Estado. Así, en su mensaje no trata de defender intereses personales o de su Estado sino una concepción sagrada del hombre que debe estar en el centro del desarrollo de los pueblos. Denuncia con valentía los dramas aún hoy abiertos en el escenario internacional y aboga por una solución pacífica y dialogada de los conflictos, buscando siempre satisfacer las legítimas y justas aspiraciones de cada una de las partes implicadas, a excepción del terrorismo, vía inútil y perversa de actuación.

Palabras clave: Santa Sede, Iglesia Católica, Benedicto XVI, relaciones internacionales.

Title in English: *"Benedict XVI's Address to the Diplomatic Corps Accredited to the Holy See, 9 January 2007".*

Abstract:

The article offers a brief analysis of the speech that the Holy Father makes every year to the diplomatic corps accredited to the Holy See. In it, he analyzes the world situation bringing together two perspectives, which correspond to the double nature of his position: religious leader and Chief of State. This way, in his message he does not try to defend personal or state interests, but a sacred conception of the human being who must be in the center of the development of the peoples. He denounces the dramas still open today in the international scene and pleads for a dialogue and a pacific solution to the conflicts, always seeking to satisfy the legitimate and just aspirations of each one of the implied parts, with the exception of the terrorism, a useless and perverse instrument.

Keywords: Holy See, Catholic Church, Benedict XVI, International Relations.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

¹ Antonio Alonso Marcos es investigador de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de investigación son el islamismo y el terrorismo en Asia Central, especialmente el caso de Hizb ut Tahrir. *Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* antonio.alonso.marcos@gmail.com.



Introducción

Como cada año, el Papa, en calidad de Jefe de Estado, saludó al cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede (un total de 171 países) el 9 de enero de 2007, como muestra de cortesía y buena voluntad de entendimiento con los Estados acreditados. Saluda en un primer momento al representante de la República de San Marino por ser el decano.

Tras las fórmulas habituales introductorias, Benedicto XVI hizo un repaso de la situación internacional, de los aspectos positivos, señalando los progresos de la humanidad, pero también de los negativos, las sombras que aún cubren a la familia humana.

Como es lógico, su análisis de la realidad mundial se hizo desde una perspectiva de fe, no como quien juzga los acontecimientos desde una mirada estrictamente política, sino intentando ver qué tiene que ver Dios con el mundo de hoy, cuáles son las causas y consecuencias de los progresos y de los retrocesos.

Esta audiencia hay que ponerla, necesariamente, en relación con aquel discurso que pronunció ante la Curia romana (el 22 de diciembre de 2006), pues en él también hace un repaso de la situación mundial desde una perspectiva estrictamente de fe, y con el Mensaje para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz (1 de enero de 2007).

Al iniciar su discurso al cuerpo diplomático, hace un repaso de las

cuestiones esenciales: ¿cómo no pensar en los millones de personas, especialmente mujeres y niños, que carecen de **agua, comida y vivienda**? El escándalo del **hambre**, que tiende a agravarse, es inaceptable en un mundo que dispone de bienes, de conocimientos y de medios para subsanarlo.

Para la Santa Sede, el objetivo de mantener relaciones diplomáticas con otros países no es “sacar provecho” de las mismas, sino poder hacer resonar el Mensaje de Cristo, que no es ajeno al sufrimiento humano, en todo el mundo. Las relaciones entre Estados son simplemente un medio que ayuda a tal fin, además de poder prestar su apoyo como mediador entre iguales. Por eso, no tiene reparos o respetos humanos a la hora de denunciar el escándalo de la persistencia de grandes males en nuestro mundo del siglo XXI, como es el hambre o la pobreza extrema. Propone una solución que parece realista y aceptable, basada en tres vectores: “eliminar las causas estructurales de las disfunciones de la economía mundial, y corregir los modelos de crecimiento que parecen incapaces de garantizar el respeto del medio ambiente y un desarrollo humano integral para hoy y sobre todo para el futuro.” En concreto, propone una vuelta a la Ronda de Doha y la condonación de la deuda externa de los países más pobres.

Aboga también por el desarme, pero no de una forma frívola: “Las cuestiones de seguridad, agravadas por el terrorismo que es necesario condenar firmemente, deben tratarse con un enfoque global y clarividente.”

No olvida las crisis humanitarias que azotan nuestro mundo y el drama de las personas que han tenido que abandonar su patria: inmigrantes, refugiados y desplazados.

En el momento de volver su mirada hacia **África** denuncia el cambio que se está operando en dicho continente de una *cultura de la vida* (y de la fertilidad) a una *cultura de la muerte*, en terminología de Juan Pablo II, señalando los “atentados contra la vida”: aborto,



amenazas contra la estructura natural de la familia, clonación humana para hipotéticos fines terapéuticos.

Como elementos positivos que caracterizan nuestra época señala el auge de la importancia que se da al diálogo entre culturas, la creación del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, al que llama a velar por el derecho a la vida y la libertad religiosa (dos ideas claves en el pensamiento del cardenal Ratzinger, hoy Benedicto XVI), así como la campaña a favor de ceder el 0,70% del PIB de los países ricos a los más pobres, los esfuerzos orientados a erradicar la miseria, la lucha contra la corrupción, la promoción de la buena administración y la correcta aplicación del derecho humanitario.

A continuación, realiza un repaso de la situación específica de cada continente.

En primer lugar, **África**, donde “constatamos en primer lugar que la paz es a menudo muy frágil e incluso ridiculizada.” Cita explícitamente el drama de Darfour, con unas palabras que son ciertamente un grito:

La comunidad internacional parece impotente desde hace casi cuatro años, a pesar de las iniciativas destinadas a aliviar a las poblaciones indefensas y a aportar una solución política. Estos medios sólo podrán ser eficaces mediante una colaboración activa entre las Naciones Unidas, la Unión Africana, los Gobiernos implicados y otros protagonistas. Les invito a todos a actuar con determinación: **no podemos aceptar que tantos inocentes sigan sufriendo y muriendo así.**

Al referirse al **Cuerno de África**, recuerda la entrega de la vida de sor Leonella Sgorbati a manos de un fanático islamista en **Somalia**, aparte de recordar a todos aquellos que cada día, sobre el terreno, se comprometen con determinación a promover proyectos que contribuyen al desarrollo y a la organización de la vida económica y social.

En cuanto a **Uganda** avisa que “sólo las negociaciones entre los diferentes protagonistas pueden abrir la vía para una justa solución de los conflictos y dejar entrever un progreso en la consolidación de la paz.”

En la **Región de los Grandes Lagos** se mezclan las luces de algunos países que van progresando en su transición política, estabilización y consolidación de la paz y el desarrollo (**Burundi, República Democrática del Congo**), con la sombras de algunos países que necesitan una mejora urgente (**Ruanda, Costa de Marfil, África Austral**).

Al llegar al continente americano, es ineludible la referencia a **Brasil**, país que visitará este año, alabando los progresos políticos, económicos y sociales:

La mejora de algunos índices económicos, el compromiso en la lucha contra el tráfico de drogas y contra la corrupción, los distintos procesos de integración, los esfuerzos para mejorar el acceso a la educación, para combatir el desempleo y para reducir desigualdades en la distribución de las rentas, son índices que se han de destacar con satisfacción. Si estos progresos se consolidan, podrán contribuir de manera determinante a vencer la pobreza que aflige a vastos sectores de la población y aumentar la estabilidad institucional.

Pero, a la vez, alertando sobre el peligro del desarrollo de una democracia no acorde con los derechos humanos:

Al tratar sobre las elecciones que se han tenido el año pasado en varios países, conviene subrayar que la democracia está llamada a tener en cuenta las aspiraciones del conjunto de



los ciudadanos, a promover el desarrollo en el respeto de todos los miembros de la sociedad, según los principios de la solidaridad, de la subsidiariedad y de la justicia.

Y subraya uno de los peligros que más denuncia el papa en sus mensajes, discursos y homilías incluso desde antes de convertirse en Benedicto XVI: la dictadura del relativismo: “conviene ponerse en guardia frente al riesgo de un ejercicio de la democracia que se transforme en dictadura del relativismo, proponiendo modelos antropológicos incompatibles con la naturaleza y la dignidad del hombre.”

Hace un llamamiento para la pacificación en **Colombia**, señalando los deseos de los hombres de buena voluntad: “devolver las personas secuestradas a sus familias, para volver a dar seguridad y una vida normal a millones de personas.”

Con respecto a **Cuba**, incide en el mensaje que lanzó su predecesor como forma de beneficiar a todos: “Que Cuba se abra al mundo y el mundo a Cuba”.

Le merece una especial mención el **pueblo haitiano**, “que vive todavía en una gran pobreza y en la violencia.”

Mirando al continente asiático, hace un llamamiento a las autoridades de **China e India** para que su desarrollo beneficie no sólo a unos pocos, sino a la población en su conjunto y respete, además, a las naciones vecinas; que no caiga en un expansionismo descontrolado.

Al pensar en **Vietnam**, la patria del difunto **cardenal Van Thuan**, no olvida a las pequeñas comunidades cristianas de toda Asia, que aunque reducidas numéricamente poseen una fuerza y una vitalidad envidiables, al tiempo que clama por el respeto a la libertad religiosa.

Resalta, también, el papel desempeñado por la Iglesia en **Timor Oriental** en el ámbito “de la educación, de la sanidad y de la reconciliación nacional”.

Al tratar el tema de la **Península de Corea** propone dos medios para alcanzar la pacificación de la misma: “reconciliación del pueblo coreano y la desnuclearización”.

Muestra su preocupación por el incremento de la violencia y los ataques terroristas en **Afganistán y Sri Lanka**, y recalca que para el conflicto que azota a este último país “sólo la vía del diálogo podrá garantizar un futuro mejor y más seguro para todos.”

Sin duda, el Pontífice está preocupado por la situación de **Oriente Medio**, y hace un llamamiento a las partes a respetarse y a reconocer mutuamente las justas exigencias de los demás:

Éste es un mensaje de esperanza para todos. No es posible tampoco contentarse con soluciones parciales o unilaterales. Para poner fin a la crisis y a los sufrimientos que ocasiona en las poblaciones, es necesario proceder según un **enfoque global**, que no excluya a nadie en la búsqueda de una solución negociada y que tenga en cuenta las aspiraciones y los legítimos intereses de los distintos pueblos implicados; en particular, los libaneses tienen derecho a ver respetadas la integridad y la soberanía de su país; los israelíes tienen derecho a vivir en paz en su Estado; los palestinos tienen derecho a una patria libre y soberana. Si cada uno de los pueblos de la región ve sus aspiraciones tomadas en consideración y se siente menos amenazado, se reforzará la confianza mutua.



A continuación, vuelve su mirada a **Irán** (por su programa nuclear, que despierta los recelos de la comunidad internacional) y de **Irak**, que sufre una “espantosa violencia” y que tiene ante sí el reto de la “reconstrucción y la reconciliación entre todos sus habitantes.”

Al referirse al continente europeo, felicita a **Bulgaria** y **Rumanía** por su entrada en la **Unión Europea**, a la que anima a reflexionar sobre el **Tratado Constitucional**, acerca del por qué de su estancamiento. Anima, además, a que los gobiernos europeos defiendan los valores fundamentales que están a la base de la dignidad humana, en particular la libertad religiosa en todas sus dimensiones, al tiempo que pide que se reconozca el “innegable patrimonio cristiano de este continente”, poniendo de relieve dónde piensa él dónde está el error o el fracaso del Tratado Constitucional: negar las raíces cristianas de Europa.

Hace un llamamiento expreso a construir un futuro común lejos de todo sectarismo, señalando de paso los peligros que acechan al viejo continente: el **terrorismo**, los “**conflictos congelados**” y la competencia por los **recursos energéticos**. En este párrafo, hace una petición expresa a los europeos que confían en el camino de la **violencia** como medio de resolución de conflictos:

Pido también a todos los que en el continente europeo son tentados por el **terrorismo**, que cesen toda actividad de este género, ya que tales comportamientos, que hacen prevalecer la violencia ciega y provocan el miedo en la población, constituyen una vía sin salida.

En la convulsa región de los **Balcanes** se felicita por los progresos sociales y políticos de la nueva **República de Montenegro** (con quien ha establecido recientemente relaciones diplomáticas plenas) y en **Bosnia Herzegovina** (con quien ha formado ya un Acuerdo de Base). Llama la atención sobre la cuestión de **Kosovo** para que se solucione lo antes posible y de manera satisfactoria y pacífica: “la Santa Sede pide a todos los implicados un esfuerzo de sabiduría clarividente, de flexibilidad y de moderación, para que se encuentre una solución que respete los derechos y las legítimas expectativas de todos.”

En el tramo final de su discurso hace un llamamiento a la unidad de todos para trabajar en la tarea común:

promover y consolidar todo lo que de positivo hay en el mundo y a superar, con buena voluntad, sabiduría y tenacidad, todo lo que hiere, degrada y mata al hombre. Sólo será posible promover **la paz** si se respeta la persona humana, y sólo construyendo la paz es como se sentarán las bases de un auténtico humanismo integral.

Sólo desde ahí se puede “garantizar un mundo pacífico, justo y solidario.”

Audiencia al cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede

Señor Decano,

Excelencias, Señoras y Señores:

Con mucho gusto os recibo hoy para esta tradicional ceremonia de intercambio de felicitaciones. Aunque se renueva cada año, no se trata sin embargo de una simple formalidad, sino de una ocasión para consolidar nuestra esperanza y para comprometernos aún más al servicio de la paz y del desarrollo de las personas y de los pueblos.



En primer lugar, deseo agradecer a vuestro Decano, el Embajador Giovanni Galassi, las amables palabras con las que ha expresado vuestra felicitación. Dirijo también un saludo particular a los Embajadores que participan por primera vez en este encuentro. A todos os expreso mis más cordiales votos y os aseguro mis oraciones para que el 2007 sea para vosotros, vuestras familias y colaboradores, para todos los pueblos y para quienes los rigen, un año de prosperidad y de paz.

Al inicio del año se nos invita a mirar la situación internacional para examinar los retos que debemos afrontar juntos. Entre las cuestiones esenciales, ¿cómo no pensar en los millones de personas, especialmente mujeres y niños, que carecen de agua, comida y vivienda? El escándalo del hambre, que tiende a agravarse, es inaceptable en un mundo que dispone de bienes, de conocimientos y de medios para subsanarlo. Esto nos impulsa a cambiar nuestros modos de vida y nos recuerda la urgencia de eliminar las causas estructurales de las disfunciones de la economía mundial, y corregir los modelos de crecimiento que parecen incapaces de garantizar el respeto del medio ambiente y un desarrollo humano integral para hoy y sobre todo para el futuro. Invito de nuevo a los Responsables de las Naciones más ricas a tomar las iniciativas necesarias para que los países pobres, que a menudo poseen muchas riquezas naturales, puedan beneficiarse de los frutos de sus propios bienes. Desde este punto de vista, es también motivo de preocupación el retraso en el cumplimiento de los compromisos asumidos por la comunidad internacional en los años recientes. Sería, pues, de desear la reanudación de las negociaciones comerciales de "Doha Development Round" de la Organización Mundial del Comercio, así como la continuación y la aceleración del proceso de anulación y reducción de la deuda de los países más pobres, sin que eso esté condicionado por medidas de ajuste estructural, perjudiciales para las poblaciones más vulnerables.

Igualmente, en el ámbito del desarme, se multiplican los síntomas de una crisis progresiva, vinculada a las dificultades en las negociaciones sobre las armas convencionales así como sobre las armas de destrucción masiva, y, por otra parte, al aumento de los gastos militares a escala mundial. Las cuestiones de seguridad, agravadas por el terrorismo que es necesario condenar firmemente, deben tratarse con un enfoque global y clarividente.

Por lo que se refiere a las crisis humanitarias, conviene tener en cuenta que las Organizaciones que las afrontan necesitan un apoyo más fuerte, a fin de que puedan proporcionar protección y asistencia a las víctimas. Otra cuestión que adquiere siempre más relieve es la de los movimientos de personas: millones de hombres y mujeres se ven obligados a dejar sus hogares o su patria debido a violencias, o a buscar condiciones de vida más dignas. Es ilusorio pensar que los fenómenos migratorios puedan ser bloqueados o controlados simplemente por la fuerza. Las migraciones y los problemas que crean deben afrontarse con humanidad, justicia y compasión.

¿Cómo no preocuparse también de los continuos atentados a la vida, desde la concepción hasta la muerte natural? Tales atentados afectan incluso a regiones donde la cultura del respeto de la vida es tradicional, como en África, donde se intenta trivializar subrepticamente el aborto por medio del Protocolo de Maputo, así como por el Plan de acción adoptado por los Ministros de Sanidad de la Unión Africana, y que dentro de poco se someterá a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Se extienden también amenazas contra la estructura natural de la familia, fundada en el matrimonio de un hombre y una mujer, así como los intentos de relativizarla dándole el mismo estatuto que a otras formas de unión radicalmente diferentes. Todo esto ofende la familia y contribuye a desestabilizarla, violando su carácter específico y su papel social único. Otras formas de agresión a la vida se cometen a veces al amparo de la investigación científica. Se apoya en la convicción de que la investigación no está sometida



más que a las leyes que ella se da a sí misma, y que no tiene otro límite que sus propias posibilidades. Es el caso, por ejemplo, del intento de legitimar la clonación humana para hipotéticos fines terapéuticos.

Este cuadro preocupante no impide percibir elementos positivos que caracterizan nuestra época. Quisiera mencionar, en primer lugar, la creciente toma de conciencia sobre la importancia del diálogo entre las culturas y entre las religiones. Se trata de una necesidad vital, concretamente ante los retos comunes que afectan a la familia y a la sociedad. Por otra parte, pongo de relieve numerosas iniciativas en este sentido, encaminadas a construir las bases comunes para vivir en concordia.

Conviene también tener en cuenta cómo la comunidad internacional ha tomado conciencia cada vez más de los enormes retos de nuestro tiempo, así como de los esfuerzos para que se traduzca en actos concretos. En el seno de la Organización de las Naciones Unidas, el año pasado se ha creado el Consejo de Derechos Humanos, esperando que centre su actividad en la defensa y promoción de los derechos fundamentales de la persona, en particular el derecho a la vida y el derecho a la libertad religiosa. Evocando las Naciones Unidas, me siento en el deber de saludar con gratitud a Su Excelencia el Señor Kofi Annan por la obra llevada a cabo durante sus mandatos de Secretario General. Formulo mis mejores votos para su sucesor, el Señor Ban Ki-moon, que acaba de asumir sus funciones.

En el ámbito del desarrollo, se han promovido también diversas iniciativas a las que la Santa Sede ha ofrecido su apoyo, recordando al mismo tiempo que estos proyectos no deben dispensar del compromiso de los países desarrollados de destinar el 0,70% de su producto interior bruto para la ayuda internacional. Otro elemento importante es el esfuerzo común para la erradicación de la miseria, que requiere no sólo una asistencia cuya extensión es de desear, sino también la toma de conciencia sobre la importancia de la lucha contra la corrupción y la promoción de la buena administración. Es necesario también fomentar y continuar los esfuerzos realizados con el fin de garantizar la aplicación del derecho humanitario a las personas y a los pueblos, para una protección más eficaz de las poblaciones civiles.

Al considerar la situación política en los distintos continentes, encontramos aún muchos motivos de preocupación y de esperanza. Constatamos en primer lugar que la paz es a menudo muy frágil e incluso ridiculizada. No podemos olvidar el Continente africano. El drama de Darfour continúa y se extiende a las regiones fronterizas del Chad y de la República Centroafricana. La comunidad internacional parece impotente desde hace casi cuatro años, a pesar de las iniciativas destinadas a aliviar a las poblaciones indefensas y a aportar una solución política. Estos medios sólo podrán ser eficaces mediante una colaboración activa entre las Naciones Unidas, la Unión Africana, los Gobiernos implicados y otros protagonistas. Les invito a todos a actuar con determinación: no podemos aceptar que tantos inocentes sigan sufriendo y muriendo así.

La situación en el Cuerno de África se ha agravado recientemente con la reanudación de las hostilidades y la internacionalización del conflicto. Al llamar a todas las partes a que abandonen las armas y a la negociación, me permito recordar a Sor Leonella Sgorbati, que dio su vida al servicio de los más desfavorecidos, invocando el perdón para sus asesinos. Que su ejemplo y su testimonio inspiren a todos los que buscan realmente el bien de Somalia.

En Uganda, es preciso alentar los avances de las negociaciones entre las partes, de cara a poner fin a un conflicto cruel en el que se han reclutado incluso numerosos niños obligados a



hacer de soldados. Esto permitirá a muchos desplazados volver a su casa y reemprender una vida digna. La colaboración de los jefes religiosos y la reciente designación de un Representante del Secretario General de las Naciones Unidas son un buen augurio. Repito: no olvidemos África y sus numerosas situaciones de guerra y tensión. Es necesario recordar que sólo las negociaciones entre los diferentes protagonistas pueden abrir la vía para una justa solución de los conflictos y dejar entrever un progreso en la consolidación de la paz.

La Región de los Grandes Lagos se ha visto ensangrentada, después de años, por guerras feroces. Con satisfacción y esperanza conviene acoger la reciente evolución positiva, en particular la conclusión de la fase de transición política en Burundi y más recientemente en la República Democrática del Congo. Sin embargo, es urgente que los países se esfuercen en recuperar el funcionamiento de las instituciones del estado de derecho, para poner freno a todas las arbitrariedades y permitir el desarrollo social. Para Ruanda, deseo que el largo proceso de reconciliación nacional después del genocidio alcance su fruto en la justicia, y también en la verdad y el perdón. La Conferencia internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, con la participación de una delegación de la Santa Sede y de representantes de numerosas conferencias episcopales nacionales y regionales de África Central y Oriental, deja entrever nuevas esperanzas. Finalmente, quisiera mencionar Costa de Marfil, exhortando a las partes implicadas a crear un clima de confianza recíproca que pueda llevar al desarme y a la pacificación, y, por otra parte, África Austral: en estos países, millones de personas se ven reducidas a una situación muy vulnerable, que exige la atención y el apoyo de la comunidad internacional.

Señales positivas para África vienen igualmente de la voluntad, expresada por la comunidad internacional, de mantener este continente en el centro de su atención, y también de reforzar las instituciones continentales y regionales, que da prueba de la intención de los países interesados de hacerse cada vez más responsables de su propio destino. Asimismo, es necesario alabar la digna actitud de las personas que cada día, sobre el terreno, se comprometen con determinación a promover proyectos que contribuyen al desarrollo y a la organización de la vida económica y social.

El viaje apostólico, que en el próximo mes de mayo haré a Brasil, me ofrece la ocasión de dirigir mi mirada hacia este gran país que me espera con alegría, y hacia toda Latinoamérica y el Caribe. La mejora de algunos índices económicos, el compromiso en la lucha contra el tráfico de drogas y contra la corrupción, los distintos procesos de integración, los esfuerzos para mejorar el acceso a la educación, para combatir el desempleo y para reducir desigualdades en la distribución de las rentas, son índices que se han de destacar con satisfacción. Si estos progresos se consolidan, podrán contribuir de manera determinante a vencer la pobreza que aflige a vastos sectores de la población y aumentar la estabilidad institucional. Al tratar sobre las elecciones que se han tenido el año pasado en varios países, conviene subrayar que la democracia está llamada a tener en cuenta las aspiraciones del conjunto de los ciudadanos, a promover el desarrollo en el respeto de todos los miembros de la sociedad, según los principios de la solidaridad, de la subsidiariedad y de la justicia. Sin embargo, conviene ponerse en guardia frente al riesgo de un ejercicio de la democracia que se transforme en dictadura del relativismo, proponiendo modelos antropológicos incompatibles con la naturaleza y la dignidad del hombre.

Mi atención se dirige muy especialmente hacia algunos países, en particular Colombia, donde el largo conflicto interno ha provocado una crisis humanitaria, sobre todo por lo que se refiere a las personas desplazadas. Se deben hacer todos los esfuerzos necesarios para pacificar el país, para devolver las personas secuestradas a sus familias, para volver a dar



seguridad y una vida normal a millones de personas. Tales señales darían confianza a todos, incluso a los que han estado implicados en la lucha armada. Nuestra mirada se dirige a Cuba. Con el deseo de que cada uno de sus habitantes pueda realizar sus aspiraciones legítimas en favor del bien común, permítidme que retome la llamada de mi venerado Predecesor: «Que Cuba se abra al mundo y el mundo a Cuba». La apertura recíproca con los demás países redundará en beneficio de todos. No lejos de allí, el pueblo haitiano vive todavía en una gran pobreza y en la violencia. Formulo mis votos para que el interés de la comunidad internacional, manifestado entre otras iniciativas por las conferencias de donantes que tuvieron lugar en 2006, lleve a la consolidación de las instituciones y permita al pueblo convertirse en protagonista de su propio desarrollo, en un clima de reconciliación y concordia.

Asia presenta, ante todo, unos países caracterizados por una población muy numerosa y un gran desarrollo económico. Pienso en China y en la India, países en plena expansión, deseando que su presencia creciente en la escena internacional conlleve beneficios para sus propias poblaciones y para las otras naciones. Igualmente, formulo votos por Vietnam, recordando su reciente adhesión a la Organización Mundial del Comercio. Mi pensamiento se dirige a las comunidades cristianas. En la mayor parte de los países de Asia se trata a menudo de comunidades pequeñas, pero vivas, que desean legítimamente poder vivir y actuar en un clima de libertad religiosa. Éste es un derecho primordial y al mismo tiempo una condición que les permitirá contribuir al progreso material y espiritual de la sociedad, actuando como elementos de cohesión y concordia.

En Timor Oriental, la Iglesia católica se propone seguir ofreciendo su contribución, en particular en los sectores de la educación, de la sanidad y de la reconciliación nacional. La crisis política sufrida por este joven Estado, así como por otros países de la región, evidencia una cierta fragilidad de los procesos de democratización. Peligrosos focos de tensión se fraguan en la Península de Corea. Debe perseguirse en el marco de la negociación el objetivo de la reconciliación del pueblo coreano y la desnuclearización de la Península, que tantos efectos beneficiosos tendría en toda la región. Conviene evitar los gestos que puedan comprometer las negociaciones, sin condicionar por ello a sus resultados las ayudas humanitarias destinadas a las capas más vulnerables de la población norcoreana.

Quisiera llamar vuestra atención sobre otros dos países asiáticos que son motivo de preocupación. En Afganistán, es necesario deplorar, a lo largo de los últimos meses, el aumento notable de la violencia y los ataques terroristas, que dificultan el camino hacia una salida de la crisis gravando pesadamente sobre las poblaciones locales. En Sri Lanka, el fracaso de las negociaciones de Ginebra entre el Gobierno y el Movimiento Tamil ha supuesto una intensificación del conflicto, que provoca inmensos sufrimientos entre la población civil. Sólo la vía del diálogo podrá garantizar un futuro mejor y más seguro para todos.

Oriente Medio es fuente también de grandes inquietudes. Por eso quise enviar una carta a los católicos de la región con motivo de la Navidad, para expresar mi solidaridad y mi proximidad espiritual con todos, y para animarles a continuar con su presencia en la región, con la certeza de que su testimonio será una ayuda y un apoyo para un futuro de paz y fraternidad. Renuevo mi urgente llamada a todas las partes implicadas en el complejo tablero político de la región, con la esperanza que se consoliden las señales positivas, entre israelíes y palestinos, verificadas durante las últimas semanas. La Santa Sede no se cansará nunca de repetir que las soluciones armadas no conducen a nada, como se ha visto en el Líbano el verano pasado. El futuro de este país pasa necesariamente por la unidad de todos los que lo integran y por las relaciones fraternas entre los diferentes grupos religiosos y sociales. Éste es un mensaje de esperanza para todos. No es posible tampoco contentarse con soluciones



parciales o unilaterales. Para poner fin a la crisis y a los sufrimientos que ocasiona en las poblaciones, es necesario proceder según un enfoque global, que no excluya a nadie en la búsqueda de una solución negociada y que tenga en cuenta las aspiraciones y los legítimos intereses de los distintos pueblos implicados; en particular, los Libaneses tienen derecho a ver respetadas la integridad y la soberanía de su país; los Israelíes tienen derecho a vivir en paz en su Estado; los Palestinos tienen derecho a una patria libre y soberana. Si cada uno de los pueblos de la región ve sus aspiraciones tomadas en consideración y se siente menos amenazado, se reforzará la confianza mutua. Esta misma confianza aumentará si un país como Irán, especialmente en lo que concierne a su programa nuclear, acepta dar una respuesta satisfactoria a las legítimas preocupaciones de la comunidad internacional. Los pasos dados en este sentido tendrán sin duda alguna un efecto positivo para la estabilidad de toda la región, y en particular de Iraq, poniendo fin a la espantosa violencia que ensangrienta este país y ofreciendo la posibilidad de relanzar su reconstrucción y la reconciliación entre todos sus habitantes.

Un poco más cerca, en Europa, nuevos países de larga tradición cristiana como Bulgaria y Rumania, han entrado en la Unión Europea. Al prepararnos para celebrar el cincuenta aniversario de los Tratados de Roma, se impone una reflexión sobre el Tratado constitucional. Deseo que los valores fundamentales que están a la base de la dignidad humana sean protegidos plenamente, en particular la libertad religiosa en todas sus dimensiones, así como los derechos institucionales de las Iglesias. Al mismo tiempo, no se puede hacer abstracción del innegable patrimonio cristiano de este continente, que contribuyó ampliamente a modelar la Europa de las Naciones y la Europa de los pueblos. El cincuenta aniversario de la insurrección de Budapest, celebrado en el mes de octubre pasado, nos ha recordado los acontecimientos dramáticos del siglo XX, incitando a todos los Europeos a construir un futuro libre de toda opresión y de todo condicionamiento ideológico, a establecer vínculos de amistad y fraternidad, y a manifestar solicitud y solidaridad hacia los más pobres y pequeños; del mismo modo, es importante superar las tensiones del pasado, promoviendo la reconciliación a todos los niveles, ya que sólo ésta es la que permite construir el futuro y favorecer la esperanza. Pido también a todos los que en el continente europeo son tentados por el terrorismo, que cesen toda actividad de este género, ya que tales comportamientos, que hacen prevalecer la violencia ciega y provocan el miedo en la población, constituyen una vía sin salida. Pienso también en los distintos "conflictos congelados", deseando que encuentren rápidamente una solución definitiva, así como en las tensiones recurrentes vinculadas hoy sobre todo a los recursos energéticos.

Deseo que la región de los Balcanes alcance la estabilidad que todos esperan, de modo particular gracias a la integración en las estructuras continentales por parte de las naciones que la componen, así como al apoyo de la comunidad internacional. El establecimiento de relaciones diplomáticas con la República de Montenegro, que acaba de entrar pacíficamente en el concierto de las naciones, y el Acuerdo de Base firmado con Bosnia Herzegovina, son dos signos de la atención constante de la Santa Sede hacia la región de los Balcanes. Mientras se acerca el momento en que se definirá el estatuto de Kosovo, la Santa Sede pide a todos los implicados un esfuerzo de sabiduría clarividente, de flexibilidad y de moderación, para que se encuentre una solución que respete los derechos y las legítimas expectativas de todos.

Las situaciones que he mencionado constituyen un reto que nos implica a todos; se trata de un reto consistente en promover y consolidar todo lo que de positivo hay en el mundo y a superar, con buena voluntad, sabiduría y tenacidad, todo lo que hiere, degrada y mata al hombre. Sólo será posible promover la paz si se respeta la persona humana, y sólo construyendo la paz es como se sentarán las bases de un auténtico humanismo integral. Aquí



encuentra respuesta la preocupación ante el futuro de tantos contemporáneos nuestros. Sí, el futuro podrá ser sereno si trabajamos juntos por el hombre. El hombre, creado a imagen de Dios, tiene una dignidad incomparable; es tan digno de amor a los ojos de su Creador, que Dios no dudó en entregarle a su propio Hijo. Este es el gran misterio de Navidad, que acabamos de celebrar, y cuyo clima de alegría se prolonga hasta nuestro encuentro de hoy. La Iglesia, en su compromiso al servicio del hombre y de la construcción de la paz, está al lado de todas las personas de buena voluntad, ofreciendo una colaboración desinteresada. Que juntos, cada uno en su puesto y con sus propios talentos, sepamos trabajar en la construcción de un humanismo integral, el único que puede garantizar un mundo pacífico, justo y solidario. Acompaño este deseo con la oración que elevo al Señor por todos vosotros y vuestras familias, por vuestros colaboradores y por los pueblos que representáis.





CRÍTICA DE LIBROS:

The 2006 Seoul-Washington Forum (2006),
Washington, The Brookings Institution / The Sejong Institute

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Copyright © UNISCI, 2007.

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

El libro recoge las exposiciones y discusiones mantenidas en mayo de 2006 entre muy significados expertos en seguridad y relaciones internacionales de los Estados Unidos y de la República de Corea. En concreto cuatro grandes temas: La alianza existente entre Estados Unidos y la República de Corea, las conversaciones a seis, los cambios en la política militar de la República de Corea, la cooperación económica entre los dos Estados.

La lista de intervinientes es muy atractiva por la cantidad (veinticinco) y la calidad de los participantes; entre otros, David Asher, Bruce Cummings, Michael Green, Donald Gregg, Amy Jackson, James Kelly, Christopher Hill, Strobe Talbott, Leon Sigal, Jong-Chun Baek, Sang-Hyun Lee, Haksoon Paik, Kung Young Park, Cheng-in Moon, Sung Chul Yang y más de doscientos asistentes

El libro se abre con la palabras de bienvenida de los presidentes de los dos *think tanks* y del presidente de la Fundación de Corea, que patrocinó también el encuentro Siguen luego cuatro presentaciones sobre la alianza entre Estados Unidos y la República de Corea. La impresión que uno obtiene de la lectura de estas presentaciones es que la alianza no atraviesa su mejor momento. Hay un énfasis por parte de los expertos coreanos en mostrar la importancia y el valor que ha tenido y tiene este alianza, pero al mismo tiempo subrayan ideas como la necesidad de adaptación, la necesidad de mayor respeto por parte estadounidense, una asociación más equilibrada y más entre iguales, dificultad de mantener la actual estructura, pérdida de apoyo popular, divergencia en la percepción de amenaza, insostenibilidad, intereses nacionales. Mientras que por parte estadounidense se muestra la importancia de las realizaciones, pero se habla también de divergencias, de hostilidad, de

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

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



profundo antiamericanismo y se pone en duda la continuidad si se sigue en la línea mantenida en los últimos cinco años...

Estas presentaciones en buena parte están conectadas con las presentaciones del tercer panel sobre los cambios en la política militar de la República de Corea. Como no podía ser menos estos cambios tienen una incidencia fundamental en la alianza bilateral y así queda reflejado en todas y cada una de las exposiciones de este panel

En cuanto al segundo panel, las conversaciones a seis, las exposiciones resultan algo más dispares y, a la postre, muestran también su importante incidencia en la alianza y la nueva política militar de la República de Corea. La primera sobre KEDO y la construcción del reactor de agua ligera en la República Democrática de Corea y cómo el asunto del suministro de energía es fundamental en las negociaciones. La segunda aborda las actividades ilícitas del régimen de Kim Jong Il en diversos campos, drogas, armas, falsificaciones, contrabando de todo tipo. Con ello se explican las políticas estadounidenses y en concreto la iniciativa contra las actividades ilícitas que ha involucrado a 14 agencias y departamentos diferentes del gobierno estadounidense y a más de cien funcionarios dedicados a la política, el análisis de inteligencia, y el cumplimiento de la ley. Las dos presentaciones finales, muy interesantes de Haksoon Paik y Leon V. Sigal exponen desde dos ángulos diferentes y de una forma crítica la postura negociadora estadounidense. Interesante es también la presentación de Haksoon Paik al enjuiciar las percepciones y juicios de las autoridades de la República Democrática de Corea. Sin duda la política a seguir con respecto a la República Democrática de Corea, es el asunto clave que explica la creciente divergencia entre la República de Corea y los Estados Unidos.

El cuarto panel sobre la cooperación económica bilateral se centra en las negociaciones para la creación de un acuerdo bilateral de libre comercio, lo que desean los diversos actores coreanos, los sectores sensibles, las consecuencias geopolíticas en una situación económica cambiante en el nordeste y este de Asia, el contexto de los acuerdos regionales.

El libro se cierra con las dos exposiciones realizadas por James Kelly y de su sucesor en el Departamento de Estado, Christopher Hill, y el coloquio con ellos mantenido.

A mi juicio el libro es muy ilustrativo sobre la situación de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y la República de Corea. Queda, no obstante, un hueco por cubrir que son las relaciones culturales para que el libro hubiese sido completo, pero ésta no era la pretensión de los organizadores. El libro es en su conjunto un libro excelente que consigue lo que muchas veces un experto o un investigador busca: tener una visión de conjunto y con diversos enfoques de los más candentes problemas que afectan a un Estado o a una zona regional determinada.

El libro es muy recomendable también para estudiantes y profesores, pues puede servir para la preparación de un temario sobre la península de Corea; así como sobre la proliferación nuclear, al presentar de forma sintética varios aspectos principales de las relaciones internacionales en el nordeste de Asia, de la política de seguridad estadounidense y la política de seguridad de la República de Corea.



CRÍTICA DE LIBROS:

Santos, José Luis y Corral, Carlos (eds.) (2006):
Acuerdos entre la Santa Sede y los Estados,
versión española de los textos, Madrid, BAC.
ISBN: 8479148322. 751 pp.

Santiago Petschen¹
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Copyright © UNISCI, 2007.

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

Amplio volumen que recoge, traducidos al castellano, los 136 Concordatos y Acuerdos de la Santa Sede con 42 Estados del mundo, de los cuales cinco son africanos (Marruecos, Camerún, Costa de Marfil, Gabón y Tunicia) y cinco asiáticos (Filipinas, Israel, Palestina, Kazajstán y Vietnam). Con algunos Estados, como es el caso de Alemania, junto al Concordato del Estado existen trece convenios con los Länder. El compendio preparado por los profesores Santos y Corral incluye protocolos, canjes de notas y comunicaciones. El volumen de textos, de traducción muy esmerada y cuidadosa, cuenta con un interesante y práctico índice temático con lo que el estudioso e interesado en las materias concretas puede ver facilitado su trabajo, al quedar remitido a cómo se tratan las cuestiones en cada uno de los documentos.

El examen detallado de los textos nos lleva a sacar conclusiones muy interesantes. Son numerosos los Acuerdos que tienen fecha posterior a la caída del “telón de acero”, lo que nos hace ver el gran esfuerzo realizado por la Santa Sede para abrir relaciones con países con los que las circunstancias históricas se lo habían impedido hasta el momento. En Europa llama la atención el firmado el 23 de marzo de 2002 con Albania, país cuya ideología marxista le llevó a no solicitar el ingreso en la Organización de la Conferencia Islámica a pesar de contar con el 80% de población musulmana. El contenido de dicho Acuerdo asegura la actividad de la Iglesia en escuelas, clínicas y centros sociales propios incluso con personal de ciudadanía no albanesa traído del exterior. Ello nos indica el fuerte cambio operado en el país. Destacan también los Convenios con los Länder alemanes de la antigua República Democrática

¹ Santiago Petschen Verdaguer es Catedrático de Fuerzas Religiosas en la Sociedad Internacional en la Universidad Complutense de Madrid, e Investigador Senior de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son las fuerzas religiosas y la prevención de conflictos, los Concordatos de la Santa Sede y la Constitución Europea.

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



Alemana, así como con los ocho países ex-comunistas que se han adherido ya a la Unión Europea. No ha sido posible hasta el momento realizar algún tipo de acuerdo con Rumanía, Bulgaria y Serbia, países de religión ortodoxa. Ello muestra, con respecto a Rumanía, la tensión originada por la reaparición de la Iglesia Greco-Católica que ha pedido con firmeza los templos y edificios que tenía. Los otros dos países se insertan en el clima de poca simpatía mutua existente en la actualidad entre las Iglesias Católica y Ortodoxa.

En el continente africano resulta singular el Acuerdo establecido con la Organización de la Unidad Africana de 19 de octubre de 2000 en el que la Santa Sede desea aportar su importante contribución a la causa de la paz, de la libertad y de la justicia en África participando en reuniones, organizando conferencias y realizando actividades conjuntas. Los acuerdos con países asiáticos son también de gran importancia como los establecidos con Israel y Palestina. El de Kazajstán fue el primero realizado con un Estado musulmán muy recientemente separado de la Unión Soviética.



CRÍTICA DE LIBROS:

Marquina, Antonio y Aydin, Mustafa (eds.) (2006):
*Turkish Foreign and Security Policy:
Its Environs in Eurasia and the Middle East*,
Madrid, UNISCI
ISBN: 84-95838-12-5. 303 pp.

Rubén Herrero¹
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Copyright © UNISCI, 2007.

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

Entre las publicaciones académicas y científicas recientes, cabe destacar este libro, que es el resultado del primer Seminario Estratégico Turco-Español, que tuvo lugar en Ankara en septiembre de 2005.

Su publicación coincide con el protagonismo, por diversas razones, del que últimamente goza Turquía en el ámbito de las Relaciones Internacionales.

Y este libro ayuda a profundizar en asuntos relacionados con las políticas exterior y de defensa de Turquía, explicando los desafíos, los cambios y las consecuencias y efectos de ambas que afectan no sólo a Turquía, sino a las regiones de Eurasia y el Cáucaso,

En el cuerpo teórico del texto, son abordados temas de sumo interés como la propia identidad de Turquía y conceptos relacionados como “turquicidad” y “comunidad turca”. Todos ellos de gran importancia al relacionarlos con el debate abierto sobre su adhesión a la Unión Europea.

Contribuye a acercar al lector a la particular situación de este país el capítulo del Catedrático Antonio Marquina sobre la perspectiva española de la política exterior turca, que expone y analiza las dinámicas políticas en materia de seguridad y defensa que motivan las decisiones y perspectivas en tales materias.

¹ Rubén D. Herrero de Castro es Profesor de Relaciones Internacionales e Investigador Senior de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Su principal línea de investigación es el análisis de los procesos de percepciones y toma de decisiones en política exterior.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* rubenherrero@cps.ucm.es.



Siguen a este capítulo, otros dedicados a la influencia en el diseño de la política exterior de Turquía, del debate entre ideas/fuerzas religiosas y políticas del país, especialmente tras el triunfo del AKP, partido del actual primer ministro Recep Erdogan.

También es analizada su especial relación con las principales organizaciones internacionales, al margen de la Unión Europea. Esto es, con Naciones Unidas y con la OTAN. Es importante y original la perspectiva planteada, en clave de evolución de las percepciones mutuas, así como de los planteamientos que rigen las relaciones entre Turquía y estas organizaciones, de cara a la articulación de sus lazos futuros.

El desarrollo teórico del libro acierta al mostrar la importancia de Turquía en la actual estrategia de lucha contra el terrorismo, y la relevancia de sus relaciones con otros importantes actores tales como Irán, Siria e Irak. En todos los casos se parte del establecimiento de un marco histórico, para después concretar la influencia que Turquía puede operar en el marco descrito, no sólo en su propia representación, sino como mediador de los intereses de Estados Unidos.

En relación con Irak, actor de importancia capital en el tablero de las Relaciones Internacionales, el libro incluye tres capítulos, en los cuales, se exponen un amplio arco de aspectos que ayudan a entender la compleja situación, por la que atraviesa este país. Un logro digno de resaltarse al referirse a Irak es huir de la monocausalidad y explicar con detalle la situación de este país, como resultado de un crisol de situaciones y grupos étnicos, políticos y religiosos.

Y cuando podía pensarse que el texto olvidaba un asunto esencial, la energía y los recursos energético-estratégicos, nos equivocábamos, pues se concluye con dos capítulos, que recogen los problemas de abastecimiento de la Unión Europea desde la perspectiva de las soluciones que Turquía puede aportar en el presente, y lo que es más importante, de cara al futuro.

Se trata, en definitiva, de un libro necesario para entender la importancia estratégica de Turquía en el mapa y el marco político e internacional contemporáneo, que hace desear al lector, quizás, una mayor amplitud de los capítulos, permitiendo a sus autores desarrollar más sus respectivos temas de investigación.



CRÍTICA DE LIBROS:

Taibo, Carlos (2006): *Rusia en la era de Putin*,
Madrid, Los Libros de la Catarata
ISBN: 84-8319-2787-0. 297 pp.

Javier Morales¹

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Copyright © UNISCI, 2007.

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

Este nuevo libro del profesor Carlos Taibo, uno de los principales expertos españoles en la política interior y exterior de Rusia, realiza un detallado análisis de la situación de este país desde la llegada de Vladimir Putin al poder. Al igual que en anteriores obras, Taibo presenta al lector los principales puntos de debate sobre un tema que, pese a no haber perdido vigencia entre los especialistas de otros países de nuestro entorno tras el final de la URSS, aún es paradójicamente poco estudiado en España.

El libro incluye doce capítulos, que pueden agruparse en cuatro bloques de acuerdo con su contenido. El primero de ellos (capítulos 1-3) estudia la configuración del sistema político ruso en la presidencia de Putin, con especial atención a la figura de éste y al grupo de colaboradores en el que se apoya. El segundo bloque (caps. 4-5) se ocupa de la situación del Estado federal, incluyendo la guerra que aún continúa en la república de Chechenia. El tercer bloque (caps. 6-8) trata cuestiones económicas y sociales, poniendo de relieve los problemas de fondo que persisten a pesar del crecimiento impulsado por las exportaciones energéticas. El cuarto bloque (caps. 9-11) analiza la política exterior y de seguridad, con especial atención a las relaciones con la Unión Europea, EE.UU. y China, y la problemática reforma militar. Por último, el capítulo 12 realiza —a modo de conclusión— una evaluación del periodo analizado.

Entre las cuestiones presentadas, destaca la dificultad de clasificación del actual presidente, quien ha mantenido una ambigua combinación de un discurso tradicional —elogiando la época soviética y exaltando el papel de Rusia como gran potencia— con otro reformista y pragmático, centrado en la modernización interna del país². Esto ha permitido a

¹ Javier Morales Hernández es investigador de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de investigación son la seguridad internacional y la política exterior y de seguridad de Rusia.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* javier.morales@cps.ucm.es.

² Taibo, Carlos (2006): *Rusia en la era de Putin*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 276-279.



autores como Richard Sakwa clasificarlo como “político posmoderno”³, carente de una ideología como tal. Sin embargo, como sucedió en muchos de los análisis realizados en los primeros años de la presidencia de Putin, una excesiva atención a determinados gestos con alta carga simbólica, más que a sus decisiones cotidianas, podría caer en la trampa de la táctica de “distintos discursos para distintas audiencias” tan hábilmente empleada por él. Parece claro que Putin ha utilizado deliberadamente esta ambigüedad con el fin de atraerse el apoyo de distintos sectores, más que como resultado de su falta de ideas.

El libro de Taibo consigue superar esta dificultad, denunciando las tendencias autoritarias presentes en la Rusia actual bajo la justificación ideológica de la “democracia soberana”⁴; las cuales ponen crecientemente en evidencia el conflicto de valores entre sus gobernantes y los de otros países europeos. El autor critica acertadamente la instrumentalización del concepto de democracia por parte de Occidente en sus relaciones con Rusia, y también de los políticos rusos considerados “liberales”, para favorecer sus propios intereses. No obstante, su argumento se vería reforzado si pusiera mayor énfasis en los motivos igualmente interesados de las reivindicaciones del Kremlin del derecho de Rusia a elegir su sistema político sin imposiciones⁵.

Si consideramos que la democracia liberal puede ser aplicada al caso ruso, lejos de una supuesta especificidad del mismo —que simplemente refleja la falta de precedentes históricos y no una incompatibilidad sustancial—, cabría preguntarse si un compromiso real con dicho modelo no es el camino más apropiado. A pesar de los defectos de las democracias occidentales y sus economías de mercado, una mayor responsabilidad (*accountability*) de los gobernantes rusos ante sus ciudadanos mejoraría el bienestar de la población y el funcionamiento del Estado, dificultando la utilización de los recursos estatales por parte de la élite dirigente en beneficio propio. Por otra parte, pese a la retórica del Kremlin, una “occidentalización” del sistema político ruso en este sentido no tiene por qué implicar la subordinación a los intereses de EE.UU. o la UE, ni tampoco realizarse mediante un cambio de régimen impuesto desde el exterior, en línea con las tesis de la actual Administración estadounidense; táctica que, además de su difícil realización en un país como Rusia, ha demostrado claramente su ineficacia.

En conjunto, se trata de un libro muy completo, que plantea las principales cuestiones abiertas en relación con la Rusia de Putin desde una perspectiva rigurosa y crítica. Constituye, por tanto, una lectura obligada tanto para los analistas y académicos como para los estudiantes o el público en general interesados en estas cuestiones.

³ Citado en Taibo, *op. cit.*, p. 23.

⁴ Taibo, *op. cit.*, pp. 28-33. El concepto de “democracia soberana” es una reelaboración del de “democracia dirigida”, propugnado por Putin desde su llegada al poder.

⁵ Según la conocida frase de uno de los posibles sucesores de Putin, el ministro de Defensa Sergei Ivanov: “*Democracy is not a potato that you can transplant from one kitchen garden to another*”. “Kyrgyzstan’s ‘potato moment’”, *The Guardian*, 4 de abril de 2005.



CRÍTICA DE LIBROS:

Korhonen, Senja y Sumuvuori, Johanna (eds.) (2006):
From Conflicts to Development: An Introduction to EU Civilian Crisis Management, Jyväskylä, Committee of 100 in Finland / KATU
ISBN: 951-9372-26-1. 231 pp.

Xira Ruiz¹

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Copyright © UNISCI, 2007.

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

Es éste un libro sumamente novedoso en el área de la llamada gestión civil de crisis de la Unión Europea. Este área ha sido muy poco desarrollada hasta el momento, aunque es cierto que desde el 2005 cada vez son más frecuentes las publicaciones en torno a esta materia.²

El libro, escrito en su mayoría por autores finlandeses (y recuérdese que son los países nórdicos los que más han apoyado el lanzamiento de las misiones civiles PESD de la Unión Europea), presenta una visión desde el ámbito de las ONG y la política sobre este nuevo área de ensayo de la Unión.

Los dos primeros capítulos del libro forman la primera parte, sobre historia y conceptos, y sitúan al lector ante el escenario actual de los aspectos civiles de la PESD. El primer capítulo analiza la evolución de estas misiones en los últimos seis años, definiendo las prioridades que surgieron en Helsinki y Feira, la borrosa diferencia entre prevención de conflictos y gestión de crisis, así como la contribución de la UE a esta última. El segundo intenta dar —aunque sin éxito— una definición de qué es la “gestión civil de crisis”. Se dan hasta 12 definiciones diferentes de este concepto —hasta ahora poco desarrollado en el ámbito académico—, y el lector termina aún después de leer el capítulo, e incluso todo el libro, con una vaga idea de qué es la tan de moda “gestión civil de crisis”. Podemos sacar la

¹ Xira Ruiz Campillo es investigadora de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de investigación son la PESD, la prevención de conflictos, la gestión de crisis y el desarme, desmovilización y reintegración de ex-combatientes (DDR).

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* xiraxirorum@yahoo.es.

² Una de las obras más completas y más novedosas en esta materia es la de Nowak, Agnieszka (ed.) (2006): *Civilian Crisis Management: the EU way*, Chaillot Papers, Paris, EU Institute for Security Studies. Ver también Ruiz, Xira: “La Unión Europea y las Misiones PESD”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 11 (mayo 2006), en www.ucm.es/info/unisci.



conclusión, no obstante, de que el concepto utilizado en este libro para referirse a las misiones civiles de la PESD es un concepto puramente político y exclusivo de la Unión Europea.

La segunda parte del libro analiza aspectos clave como la financiación de las misiones, cuyo presupuesto palidece comparado con las actividades de la Comisión, o el entrenamiento de civiles dispuestos a ser desplegados en una operación de la UE, factor fundamental para realmente poder poner en marcha las ambiciones de la Estrategia Europea de Seguridad. Esta segunda parte del libro también explica brevemente la actuación de la UE en la Misión de fortalecimiento del Estado de Derecho en Georgia (EUJUST THEMIS). El capítulo que trata los desafíos de la Unión Europea en Kosovo es interesante por dos motivos, en primer lugar porque está escrito por Helinä Kokkarinen, ex-Administradora Municipal de una región de Kosovo durante la actuación de UNMIK, y que actualmente forma parte del Consejo de la Unión Europea, quien es por tanto una profunda conocedora de cuáles podrían ser las mejores contribuciones de la UE a Kosovo. Otra de las razones por las que este capítulo es interesante es porque a principios de 2007 se desplegará en Kosovo la misión civil más ambiciosa de la UE, formada por unas 1.000 personas, y que intentará suponer una gran contribución a la estabilidad y al desarrollo de la región.

La tercera y última parte, quizás menos estructurada que las dos primeras, analiza el futuro desarrollo de las misiones civiles PESD. Así, un primer capítulo desarrolla la potencialidad de la UE en un contexto de crisis compleja, poniendo el acento en la apuesta de la Unión por el multilateralismo y en el nuevo escenario de seguridad en que nos movemos desde el 11-S. Los siguientes capítulos tratan el papel de las ONG en este tipo de misiones de la Unión Europea, que puede ser muy valioso debido a los enormes conocimientos que suelen tener de la situación sobre el terreno. El resto de esta tercera parte trata de un posible nuevo campo de actuación de la Unión en el área civil de la PESD: el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración de ex-combatientes; el papel de los parlamentarios (finlandeses) en el ámbito de la gestión civil de crisis; y las contribuciones de las políticas de desarrollo a los procesos de paz. Estos últimos capítulos parecen un poco inconexos con las dos muy bien estructuradas primeras partes del libro; y sin embargo no dejan de ser muy interesantes, aportando una visión interesante al lector de este nuevo mundo en el que se ha adentrado la Unión Europea.

En resumen, podemos decir que este es un libro muy recomendable para los interesados en la Política Europea de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, y más en concreto en la diferencia que puede marcar la Unión con sus operaciones civiles en el exterior. Es un libro claro, fácil de leer e interesante tanto para los desconocedores como para los más expertos en el área, que podrán conocer la visión nórdica de este tipo de misiones³.

³ Además de su versión editada en papel, se puede encontrar una versión en PDF en <http://www.siviilikriisinhallinta.org>

SOBRE UNISCI / ABOUT UNISCI



La **Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI)** es un grupo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid, formado por profesores e investigadores especializados en el área de las Relaciones Internacionales y la Seguridad Internacional.

Desde su fundación en 1989, UNISCI ha realizado las siguientes actividades:

- *Docencia:* cursos y títulos propios universitarios.
- *Investigación:* proyectos financiados por instituciones públicas y privadas.
- *Publicaciones:* libros, colección de monografías UNISCI Papers, revista *UNISCI Discussion Papers*.
- Organización de *seminarios y reuniones científicas* en España y el extranjero.

*The **Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI)** is a research group at Complutense University of Madrid, composed by Professors and Research Fellows specialized in the field of International Relations and International Security.*

Since its foundation in 1989, UNISCI has conducted the following activities:

- *Teaching:* university courses and diplomas.
- *Research:* projects funded by public and private institutions.
- *Publications:* books, monograph series UNISCI Papers, journal UNISCI Discussion Papers.
- *Organization of* conferences and workshops *in Spain and abroad.*

UNISCI

Departamento de Estudios Internacionales,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

Tel.: (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655
E-mail: unisci@cps.ucm.es • *Web:* www.ucm.es/info/unisci

EQUIPO UNISCI / UNISCI TEAM

DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Antonio MARQUINA BARRIO <i>Chair in International Security and Cooperation, Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Security, Mediterranean, Asia- Pacific, Arms Control.	marioant@cps.ucm.es

DEPUTY DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS <i>Department of Political Science, UNED University, Madrid</i>	Mediterranean, Subsaharian Africa, Energy.	cecheverria@poli.uned.es

SENIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Dr. Gracia ABAD QUINTANAL <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@cps.ucm.es
Prof. Carlos CORRAL SALVADOR <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religions, Fundamentalism	ccorral@res.upco.es
Prof. Javier DE QUINTO ROMERO <i>Department of General Economics, San Pablo- CEU University, Madrid</i>	Energy	quirom@ceu.es
Prof. David GARCÍA CANTALAPIEDRA <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	US & European Security, Transatlantic Relations, WMD	dgarcia@wanadoo.es
Prof. Javier Ignacio GARCÍA GONZÁLEZ <i>Department of Juridical, Economic and Social Sciences, SEK University, Segovia</i>	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	javier.garcia@seksmail.com
Prof. Rubén HERRERO DE CASTRO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Foreign Policy Decision-Making	rubenherrero@cps.ucm.es
Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ <i>Ministry of the Interior, Spain</i>	Arms Control, Early Warning, Conflict Prevention	belen.lara@wanadoo.es
Ms. María Luisa LOREDO <i>Department of Political Affairs, United Nations Secretariat</i>	Post-Conflict, Peace Building	loredo@un.org
Prof. Santiago PETSCHEN VERDAGUER <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religious Forces, Holy See, EU	spetschen@cps.ucm.es

Dr. Alberto PRIEGO MORENO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Caucasus, Central Asia, European Security	albertopriego@cps.ucm.es
Col. José Antonio SÁINZ DE LA PEÑA <i>Spanish Army (Ret.)</i>	Mediterranean, Northern Africa, Iran, Caucasus	jasdlp@hotmail.com
Dr. Eunsook YANG <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific	sylviasorey@yahoo.com

JUNIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Mr. Antonio ALONSO MARCOS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Central Asia	antonio.alonso.marcos@gmail.com
Ms. Pilar BALET ROBINSON <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Turkey	pilarbr@hotmail.com
Ms. Almudena CARAMANZANA SANTOS <i>Consultant</i>	Mediterranean	almcsan@cepade.es
Mr. Gustavo DÍAZ MATEY <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Intelligence	G.DiazMatey@pgt.salford.ac.uk
Mr. Alejandro DIZ RODRÍGUEZ <i>EuropeAid Cooperation Office, European Commission</i>	Mediterranean	alejandro.diz-rodriguez@cec.eu.int
Ms. Laura FERNÁNDEZ BERMEJO <i>"General Gutiérrez Mellado" Institute, UNED University, Madrid</i>	Turkey	cyber_fb8@hotmail.com
Mr. Javier MORALES HERNÁNDEZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Russia, International Security	javier.morales@cps.ucm.es
Ms. Sara NSO <i>Journalist</i>	Africa	saranso@yahoo.es
Ms. Julia PULIDO GRAGERA <i>Member, Chair in Intelligence and Democratic Systems, Rey Juan Carlos University, Madrid</i>	Intelligence	julpul@hotmail.com
Ms. Xira RUIZ CAMPILLO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	ESDP, Conflict Prevention, Crisis Management and Post- Conflict Reconstruction	xiraxirorum@yahoo.es

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Las líneas temáticas de *UNISCI Discussion Papers* son las propias de las Relaciones Internacionales y la Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas. El Comité de Redacción invita a los autores interesados a enviar propuestas de artículos **originales**, según el procedimiento que se indica a continuación.

Propuestas de artículos

Las propuestas se enviarán como archivo adjunto a la dirección de correo electrónico unisci@cps.ucm.es, en formato Word para Windows. La extensión habitual de los artículos es de entre 15 y 40 páginas en letra Times New Roman de 12 puntos a espacio sencillo, y de entre 2 y 5 páginas para las recensiones de libros.

En el cuerpo del mensaje se indicará el nombre y apellidos del autor, categoría profesional, institución a la que pertenece, principales líneas de investigación, dirección postal y correo electrónico de contacto.¹ En la primera página se incluirá un resumen del artículo de entre 100 y 150 palabras, así como varias palabras clave que describan adecuadamente su contenido. Las imágenes y gráficos se insertarán dentro del texto en el lugar correspondiente, adjuntándose también como archivos separados (.bmp, .gif o .jpg.).

Evaluación y selección

UNISCI Discussion Papers es una revista con evaluación externa de los artículos. El sistema empleado es el de *double-blind refereeing*, es decir, anonimato del autor para los evaluadores y viceversa. En consecuencia, el autor no debe incluir ninguna identificación personal en el manuscrito. Cada artículo es revisado por dos evaluadores externos a la revista.

Los criterios para la selección de artículos son los siguientes:

- Relevancia del tema.
- Rigor y coherencia en la aproximación teórica.
- Adecuación de la metodología de investigación a los objetivos.
- Originalidad de las fuentes.
- Aportación a la literatura existente.
- Claridad del estilo.
- Cumplimiento de las normas de formato.

La plantilla para los informes de los evaluadores puede consultarse en la página web de la revista, www.ucm.es/info/unisci/UNISCI-Revista.htm. La decisión será comunicada a los autores de forma motivada, indicándoles en su caso las modificaciones necesarias para que el artículo sea publicado.

Copyright

A partir de su aceptación para ser publicados, el *copyright* de los artículos pasa a ser propiedad de UNISCI, sin perjuicio de los derechos de los autores de acuerdo con la legislación vigente. El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes, siempre que se

¹ Si el artículo es aceptado y publicado, estos datos aparecerán en su primera página para permitir a los lectores que lo deseen contactar con el autor.

haga la debida mención de su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers*.

Formato

Se emplearán apartados y subapartados de forma apropiada a la estructura del texto. Los títulos de los apartados estarán numerados por una cifra y un punto: “1.”, “2.” ... etc. Los títulos de los subapartados estarán numerados “1.1.”, “1.2.”... etc.

Las notas irán a pie de página. De forma optativa, puede añadirse una bibliografía al final. **La revista no publicará artículos que no respeten el formato aquí indicado.**

La primera cita de cada obra será completa. La segunda y siguientes indicarán sólo el apellido del autor, seguido de “*op. cit.*”, y la(s) página(s) citadas. Si se han mencionado varias obras del mismo autor, se indicará el apellido, el comienzo del título, *op. cit.* y las páginas.

Si los autores o editores son más de dos, la primera vez que se cite se indicarán todos. A partir de ahí, sólo el apellido del primero, seguido de “*et al.*”.

Cuando la fuente de una cita sea igual a la de la cita inmediatamente anterior, se sustituye por “*ibid.*” más las páginas correspondientes, si varían.

Ejemplos:

⁶ Véase Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ Un ejemplo aparece en Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making*, *op. cit.*, pp. 51-52.

A) Libros

Apellido, Nombre (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Libros colectivos

Apellido, Nombre del Autor 1; Apellido, Nombre del Autor 2 y Apellido, Nombre del Autor 3 (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / Londres, Lynne Rienner.

C) Libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, nº 65, París, EU Institute for Security Studies.

D) Capítulos de libros

Apellido, Nombre (Año): “Título del capítulo”, en *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", en *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Capítulos en libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del autor del capítulo: "Título del capítulo", en Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., Colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", en White, Stephen; Pravda, Alex y Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5ª ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Artículos de revista

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Revista*, vol. xx, nº x (mes año), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, vol. 6, nº 3 (septiembre 2004), pp. 403-426.

G) Artículos de prensa

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Periódico*, día de mes de año.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 de septiembre de 2002.

H) Artículos en publicaciones de Internet

Igual que los anteriores, pero añadiendo al final "en <http://dirección.página/web>."

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, nº 5 (mayo 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Otros recursos de Internet

Título del documento, en <http://dirección.página.web>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, en <http://www.ln.mid.ru>.

Datos de contacto

Para cualquier consulta, pueden dirigirse a:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, España

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Tel.: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655

INSTRUCTIONS TO AUTHORS

The thematic scope of *UNISCI Discussion Papers* is that of the International Relations and Security, both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives. The Editorial Committee welcomes proposals of **original** research articles, according to the procedure explained below.

Article proposals

Proposals should be sent as an attached MS Word for Windows file to unisci@cps.ucm.es. The usual length is 15-40 pages for articles and 2-5 pages for book reviews, in 12 points Times New Roman font, single-spaced.

The author's full name, professional category, institution, main research areas, postal address and e-mail should be stated in the body of the message.¹ On the title page, authors should include an abstract of 100-150 words, as well as several keywords that accurately describe the contents of the article. Images and graphs should be included in the text and also attached as separate files (.bmp, .gif or .jpg.).

Refereeing and selection

UNISCI Discussion Papers is a refereed journal: the "double-blind refereeing" system is used. Consequently, authors should not include any personal identification in the manuscript. Each article is reviewed by two external referees.

The criteria for article selection are the following:

- Relevance of the topic.
- Theoretical rigour and coherence.
- Adequation of the research methods to the objectives.
- Originality of the sources.
- Contribution to the existing literature.
- Clarity of style.
- Compliance with the formatting rules.

The checklist for referees is available at www.ucm.es/info/unisci/UNISCI-Review.htm. Authors will be informed of the motives of the decision, as well as of the corrections (if any) recommended by the referees and required for the article to be published.

Copyright

Once an article is accepted for publication, its copyright resides with UNISCI, notwithstanding the rights of the author according to the applicable legislation. All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in *UNISCI Discussion Papers* must be clearly stated.

¹ If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.

Formatting

Headings and subheadings will be used according to the structure of the text. Headings will be numbered “1.”, “2.” ... etc., and subheadings “1.1.”, “1.2.”... etc.

All notes should be footnotes; additionally, a list of references may be included at the end of the article. **The journal will not publish articles that do not follow the style indicated here.**

The second and further times that a source is cited, it should include only the author’s surname, “*op. cit.*”, and the pages. If several works by the same author have been mentioned, the footnote should include the author’s surname, the beginning of the title, *op. cit.* and the pages.

If there are more than two authors or editors, all of them should be mentioned the first time. The following citations will include only the first author’s or editor’s surname, followed by “*et al.*”.

When the source is the same as that of the previous citation, “*ibid.*” is used, followed by the page numbers (if different).

Examples:

⁶ See Keohane and Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ An example appears in Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making*, *op. cit.*, pp. 51-52.

A) Books

Surname, First Name (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Collective Books

Surname 1, First Name 1; Surname 2, First Name 2 and Surname 3, First Name 3 (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Buzan, Barry; Wæver, Ole and De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / London, Lynne Rienner.

C) Edited Books

Editor’s Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, No. 65, Paris, EU Institute for Security Studies.

D) Book Chapters

Surname, First Name (Year): “Chapter Title”, in *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: “Three Cultures of Anarchy”, in *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Book Chapters in an Edited Book

Author's Surname, First Name: "Chapter Title", in Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", in White, Stephen; Pravda, Alex and Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5th ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Journal Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Journal*, Vol. xx, No. x (Month Year), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, Vol. 6, No. 3 (September 2004), pp. 403-426.

G) Press Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Newspaper*, Day Month Year.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 September 2002.

H) Articles in On-line Publications

The same as above, but adding "at <http://www.xxxxx.yyy>".

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, No. 5 (May 2004), at <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Other On-Line Sources

Document Title, at <http://www.xxxxx.yyy>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, at <http://www.ln.mid.ru>.

Contact details

If you have any queries about the journal, please contact us at:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, Spain

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Phone: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655