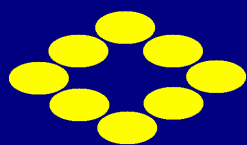


# UNISCI Discussion Papers

ISSN 1696-2206

Nº 11

Mayo / May 2006



**UNISCI**

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

**RESEARCH  
UNIT ON  
INTERNATIONAL  
SECURITY AND  
COOPERATION**



## **EUROPA / EUROPE**

- |   |                                      |
|---|--------------------------------------|
| <i>Sten Rynning &amp; Camilla Holmgaard Schmidt</i> | Muhammad Cartoons in Denmark         |
| <i>Xira Ruiz</i>                                    | La Unión Europea y las misiones PESD |

## **ASIA-PACÍFICO / ASIA PACIFIC (Mely Caballero-Anthony, ed.)**

- |                               |   |
|-------------------------------|---|
| <i>Mely Caballero-Anthony</i> | Bridging Development Gaps in Southeast Asia |
| <i>Denis Hew</i>              | Economic Integration in East Asia           |
| <i>Noel M. Morada</i>         | R2P Roadmap in Southeast Asia               |
| <i>Herman Joseph S. Kraft</i> | China and Democracy in the Asia Pacific     |

## **APEC, ASEM**

- |                      |  |
|----------------------|--|
| <i>Anita Douglas</i> | Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) |
| <i>Ramón Molina</i>  | Diez años de ASEM                        |

## **TERRORISMO / TERRORISM**

- |   |   |
|---|---|
| <i>Rohan Gunaratna</i>                  | The Year of Living Dangerously                                    |
| <i>Gustavo Díaz &amp; Kaveh Moravej</i> | Covert Action and its Necessity in 21st Century Counter-Terrorism |

## **ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA / WEAPONS OF MASS DESTRUCTION**

- |                           |  |
|---------------------------|--|
| <i>Gonzalo de Salazar</i> | Las armas convencionales de destrucción masiva |
|---------------------------|--|

## **TURQUÍA / TURKEY**

- |                        |  |
|------------------------|--|
| <i>Laura Fernández</i> | La trayectoria del terrorismo separatista en Turquía |
| <i>Eduardo Blanco</i>  | La realidad del conflicto de Chipre                  |

## **CÁUCASO Y ASIA CENTRAL / CAUCASUS AND CENTRAL ASIA**

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| <i>Aytan Gahramanova</i> | Identity Conflict and its Implications for Conflict Management          |
| <i>Alisher Ilkhamov</i>  | "Akromiya": Islamic Extremism or the Islamic Brand of Social Democracy? |
| <i>Antonio Alonso</i>    | Andiján, un año después   |

## **ÁFRICA / AFRICA**

- |                 |                            |
|-----------------|----------------------------|
| <i>Sara Nso</i> | El petróleo centroafricano |
|-----------------|----------------------------|

## **70º ANIVERSARIO DE LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA (II) / 70<sup>TH</sup> ANNIVERSARY OF THE SPANISH CIVIL WAR (II)**

- |                         |  |
|-------------------------|--|
| <i>Antonio Marquina</i> | Las potencias occidentales y la Guerra Civil Española                |
|                         | Planes internacionales de mediación durante la Guerra Civil          |
|                         | Entre monarquía y confederación                                      |
|                         | El reconocimiento pleno del bando nacional tras la reunión de Munich |
|                         | EE.UU. y la Guerra de España   |

Disponibile on-line:  
Available on-line:

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



# UNISCI Discussion Papers

Nº 11

Mayo / May 2006

Esta publicación se encuentra disponible de forma gratuita en nuestra página web, [www.ucm.es/info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci). Todos los artículos pueden distribuirse libremente y citarse para fines docentes o de investigación, siempre que se haga la debida mención de su fuente.

Las instrucciones para la remisión de artículos, así como las normas de estilo de la revista, pueden obtenerse también de dicha página.

*This publication is available free of charge at our website, [www.ucm.es/info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci). All the articles may be freely distributed, as well as cited for teaching or research purposes, provided that the source is dutifully acknowledged.*

*The instructions for article submission and the style guidelines can also be obtained from the aforementioned website.*

© UNISCI, 2006

Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional  
*Research Unit on International Security and Cooperation*

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

*E-mail:* [grupounisci@yahoo.es](mailto:grupounisci@yahoo.es)  
*Web:* [www.ucm.es/info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci)  
*Tel.:* (+ 34) 91 394 2924  
*Fax:* (+ 34) 91 394 2655

ISSN: 1696-2206

## COMITÉ CIENTÍFICO / ADVISORY BOARD

### **Antonio Marquina**

*Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales, UCM*

### **Carlos Corral**

*Catedrático Emérito de Fuerzas Religiosas en la Sociedad Internacional, UCM*

### **Carlos Echeverría**

*Profesor de Relaciones Internacionales, UNED*

### **José Antonio Sáinz de la Peña**

*Coronel de Infantería DEM, Ejército de Tierra (Ret.)*

### **Mustafa Aydin**

*Professor of International Relations, University of Ankara*

### **Dan Tschirgi**

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

### **Terry Terriff**

*Senior Lecturer in International Security, University of Birmingham*

### **Sten Rynning**

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

### **Javier Niño**

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

### **Mely Caballero-Anthony**

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

### **Li Nan**

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

### **Santiago Petschen**

*Catedrático de Fuerzas Religiosas en la Sociedad Internacional, UCM*

### **Romualdo Bermejo**

*Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad de León*

### **Javier de Quinto**

*Profesor de Economía Internacional, Universidad San Pablo-CEU*

### **Abdelkader Sid Ahmed**

*Professor of International Economics, Université Paris-Sorbonne*

### **Alessandro Politi**

*Strategic & OSINT Analyst  
Former WEU Researcher*

### **Kostas Yfantis**

*Professor of International Relations, Athens University*

### **Bobo Lo**

*Associate Fellow, Russia and Eurasia Programme, Royal Institute of International Affairs*

### **Reinhardt Rummel**

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

### **Terrence Guay**

*Professor of International Business, Pennsylvania State University*

### **Leonard C. Sebastian**

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

## COMITÉ DE REDACCIÓN / EDITORIAL BOARD

### **Antonio Marquina**

*Director / Editor*

**Gracia Abad**  
**Antonio Alonso**  
**Ana de Antonio**  
**Pilar Balet**

**Laura Fernández**  
**David García**  
**Javier Ignacio García**  
**Belén Lara**

**Javier Morales**  
**Alberto Priego**  
**Julia Pulido**  
**Xira Ruiz**



**ÍNDICE / CONTENTS**

<i>Antonio Marquina</i>	Nota editorial / <i>Editor's Note</i>	9
-------------------------	---------------------------------------	---

**EUROPA / EUROPE**

<i>Sten Rynning &amp; Camilla Holmgaard Schmidt</i>	Muhammad Cartoons in Denmark: From Freedom of Speech to Denmark's Biggest International Crisis since 1945	11
<i>Xira Ruiz</i>	La Unión Europea y las misiones PESD	23

**ASIA-PACÍFICO / ASIA PACIFIC (Mely Caballero-Anthony, ed.)**

<i>Mely Caballero-Anthony</i>	Bridging Development Gaps in Southeast Asia: Towards an ASEAN Community	37
<i>Denis Hew</i>	Economic Integration in East Asia: An ASEAN Perspective	49
<i>Noel M. Morada</i>	R2P Roadmap in Southeast Asia: Challenges and Prospects	59
<i>Herman Joseph S. Kraft</i>	China and Democracy in the Asia Pacific	71

**APEC, ASEM**

<i>Anita Douglas</i>	Asia Pacific Economic Cooperation (APEC): Outcomes - 2005, Outlook - 2006	83
<i>Ramón Molina</i>	Diez años de ASEM: luces y sombras del diálogo euroasiático en el umbral de la cumbre de Helsinki	87

**TERRORISMO / TERRORISM**

<i>Rohan Gunaratna</i>	The Year of Living Dangerously: Threat Assessment 2006	93
<i>Gustavo Díaz &amp; Kaveh Moravej</i>	Covert Action and its Necessity in 21st Century Counter-Terrorism	99

**ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA / WEAPONS OF MASS DESTRUCTION**

<i>Gonzalo de Salazar</i>	Una nueva etapa en el desarrollo de la tecnología militar: las armas convencionales de destrucción masiva	115
---------------------------	---	-----

**TURQUÍA / TURKEY**

- |                        |   |     |
|------------------------|---|-----|
| <i>Laura Fernández</i> | La trayectoria del terrorismo separatista en Turquía: el Partido de los Trabajadores Turcos (PKK) | 121 |
| <i>Eduardo Blanco</i>  | La realidad del conflicto de Chipre: hundimiento del Plan Annan e ingreso en la Unión Europea     | 137 |

**CÁUCASO Y ASIA CENTRAL / CAUCASUS AND CENTRAL ASIA**

- |                          |  |     |
|--------------------------|--|-----|
| <i>Aytan Gahramanova</i> | Identity Conflict and its Implications for Conflict Management               | 153 |
| <i>Alisher Ilkhamov</i>  | “Akromiya”: Islamic Extremism or the Islamic Brand of Social Democracy?      | 187 |
| <i>Antonio Alonso</i>    | Andiján, un año después: repercusiones en la política exterior de Uzbekistán | 191 |

**ÁFRICA / AFRICA**

- |                 |   |     |
|-----------------|---|-----|
| <i>Sara Nso</i> | El petróleo centroafricano: ¿prioritario para Europa? | 211 |
|-----------------|---|-----|

**70º ANIVERSARIO DE LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA (II) / 70<sup>TH</sup> ANNIVERSARY OF THE SPANISH CIVIL WAR (II)**

- |                         |  |     |
|-------------------------|--|-----|
| <i>Antonio Marquina</i> | Las potencias occidentales y la Guerra Civil Española  | 223 |
| <i>Antonio Marquina</i> | Planes internacionales de mediación durante la Guerra Civil  | 229 |
| <i>Antonio Marquina</i> | Entre monarquía y confederación: un acercamiento imposible entre las “fuerzas políticas moderadas” tras el Pacto de Munich | 249 |
| <i>Antonio Marquina</i> | El reconocimiento pleno del bando nacional tras la reunión de Munich   | 263 |
| <i>Antonio Marquina</i> | EE.UU. y la Guerra de España   | 273 |

**CRÍTICA DE LIBROS / BOOK REVIEWS**

- |                                    |   |     |
|------------------------------------|---|-----|
| <i>Javier Granados</i>             | Wilson, Andrew (2005): <i>Ukraine’s Orange Revolution</i> | 283 |
| Equipo UNISCI / <i>UNISCI Team</i> |   | 288 |





# UNISCI Discussion Papers

## NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE

**ANTONIO MARQUINA**  
Director, UNISCI

En este número se pueden encontrar varios bloques de estudios sobre temas regionales diversos y sobre asuntos de impactante actualidad. UNISCI quiere con ello contribuir a clarificar y debatir una serie de temas que han tenido una proyección e importancia innegable en los últimos meses, como el impacto de las caricaturas de Mahoma desde la perspectiva del estado europeo más afectado, Dinamarca. El profesor Sten Rynning y su colaboradora Camilla Holmgaard Schmidt explican de forma bastante didáctica la evolución y desenlace del conflicto, primero interno y luego internacional, donde incidieron planteamientos e intereses diversos, iras más o menos justificadas e intereses de algunos estados musulmanes, menos justificables en función de incitaciones de elementos más o menos incontrolados en momentos especialmente delicados, percibiéndose como espita para distraer otras atenciones. El proceso de enfriamiento tiene también que ver con los intereses de significados estados musulmanes que percibieron que el movimiento podía volverse contra el poder establecido. Lo significativo también de este artículo es comprobar los efectos en la política danesa de unos acontecimientos considerados como el principal desafío a la política exterior danesa desde la segunda guerra mundial. Tanto el debate sobre el multiculturalismo/nacionalismo, la inmigración, como su política con respecto a la UE, evitando los *opting outs*, y las relaciones con la Alianza Atlántica, han sido afectadas.

Otro tema de fuerte actualidad es la cuestión terrorista y la evaluación de esta amenaza en 2006. Un trabajo de Rohan Gunaratna en colaboración con Sarah Jaime Burnell muestra que Iraq ya se ha convertido en el epicentro del terrorismo global, Afganistán en un estado de creciente preocupación y donde las perspectivas no son halagüeñas, los problemas y divisiones existentes en la *Jihad* global y las posibles respuestas. En este contexto, un nuevo artículo de Gustavo Díaz y Kaveh Moravej hace una evaluación de la importancia y efectividad de las operaciones encubiertas para afrontar al fenómeno terrorista, en contraposición a una aproximación de los servicios de información más defensiva o pasiva.

El bloque central de este número lo constituyen un conjunto de trabajos sobre ASEAN: el desarrollo de la comunidad del ASEAN, el proceso de integración económica, incluyendo la reciente cumbre en Kuala Lumpur de los estados del Este de Asia y sus limitadas posibilidades actuales, la perspectiva de creación de la comunidad de seguridad de ASEAN y la maceración de la cuestión de la intervención por cuestiones humanitarias, que supone un serio desafío a las principios de soberanía de los estados y el principio de la no-intervención. En este contexto de los estados del sudeste y nordeste de Asia se encuadra el ascenso de la República Popular China y su posible impacto en unos procesos democráticos regionales que son frágiles. A este bloque de trabajos coordinados por la profesora Mely Caballero, miembro



del Comité Científico de la revista y profesora del IDSS de Singapur, se añaden dos trabajos puntuales para poner al día los resultados y perspectivas de APEC en 2006 y la situación del proceso ASEM.

Otros trabajos inciden, dada su actualidad, en el movimiento terrorista PKK, el hundimiento del plan Annan para el arreglo del conflicto de Chipre y en las repercusiones de los acontecimientos del 13-15 de mayo de 2005 en Andijan, en Uzbekistán. Dentro de estos estudios sobre Turquía, el Cáucaso y Asia Central se ha incluido un nuevo trabajo sobre el conflicto de Nagorno-Karabaj planteado desde la perspectiva de los conflictos étnicos y de identidad.

Dentro de los temas de seguridad se incluyen otros ilustrativos estudios sobre el desarrollo de armas convencionales de una gran letalidad y su posible proliferación que planteará problemas muy serios en el control de armamentos, obra del diplomático Gonzalo de Salazar; las misiones PESD civiles y militares que está crecientemente desarrollando la UE, obra de Xira Ruiz, y el papel del petróleo centroafricano en la lucha por los recursos y las necesidades de la UE, obra de nuestra especialista Sara Nso.

Finalmente, el número se cierra con cinco trabajos sobre aspectos internacionales de la Guerra Civil Española de 1936-1939, publicados la mayoría de ellos hace más de veinte años en la *Revista de Estudios Internacionales o Historia 16*, y que, con muy ligeros retoques en algún caso, se reproducen en este año donde se pretende dar un énfasis especial al recuerdo de la guerra civil española en su setenta aniversario. Estos estudios tenían la novedad y la ventaja de basarse en fuentes primarias, que en muchos casos se utilizaban por primera vez, y que el lector podrá reparar en cómo se mantienen erguidos y frondosos a pesar del paso del tiempo.



# UNISCI Discussion Papers

## MUHAMMAD CARTOONS IN DENMARK: FROM FREEDOM OF SPEECH TO DENMARK'S BIGGEST INTERNATIONAL CRISIS SINCE 1945

**AUTHOR:**<sup>1</sup>

**STEN RYNNING  
CAMILLA HOLMGAARD SCHMIDT  
University of Southern Denmark**

### Introduction

The incidents and events provoked by the publication of twelve cartoons in the Danish newspaper *Jyllands-Posten* were unexpected and have harmed Danish interests: Danish businesses have lost export earnings of more than \$1 billion; demonstrations against Denmark have been global in scope; and it will be a long time before Denmark – right or wrong – can hope to regain its reputation as a small, open, and tolerant society. In this article we take stock of the events that took place in Denmark during the autumn and winter of 2005-2006, and we assess the responses of the international community, including notably the principal allies, and where all this leaves Denmark and Danish foreign policy.

There are three sections to this paper. First, we provide an account of the events and issues involved in the Danish debate, and here we work our way through the chronology of events, distinguishing between a phase of escalation, one of internationalization, and finally one of management and damage control. Second, we assess the types of criticisms launched against Denmark, giving special emphasis to the coalition that emerged between domestic and international critics. Finally, we analyze the implications for the Danish foreign policy of activism and engagement that has taken shape since the end of the Cold War. We particularly take note of the timid support that key allies offered during the initial stages of the conflict. Our conclusion emphasizes that Denmark, while preserving its ties to the United States, now must do more to enhance European cooperation on matters such as immigration and soft security cooperation.

### 1. The Cartoons: events and views

One prevalent view of the events in Denmark was aired in the United States in late February 2006 by the acclaimed American news program *60 Minutes*, which had come to Denmark for

---

<sup>1</sup> *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.* The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.



the first time ever to make a news story. The title of the *60 Minutes* program was “The State of Denmark.” The title is ambiguous at several levels. First, it makes reference to the Danish state and also the state of affairs more generally, as if the two were connected somehow in this affair. Moreover, the title is paraphrased from Shakespeare’s “Hamlet” who famously asked whether something was rotten in the state of Denmark – but *60 Minutes* did not explicitly make this claim, at least not in its headline. Many who watched the program would agree that the program aligned with the arguments of a good number of critics, namely that there is indeed something rotten in the state of Denmark. The problem, they contend, concerns a generally negative and hostile public debate on issues such as immigration and the influence of Muslims and Islam in Denmark – a debate that has emerged as people and officials have shed past taboos and begun a frank, if not harsh debate on the future of Danish society in light of immigration and incipient demands for greater multiculturalism. This debate had brought Denmark into the international spotlight prior to the publication of the cartoons. The debate, and the reason for the international interest, had much to do with the constitution of the right-wing government in the fall of 2001 when the Social Democrats lost power in the general elections. Anders Fogh Rasmussen (liberal) then composed of a minority government (with the conservatives). Minority governments are regular occurrences in Denmark, but this time the majority behind the government was secured by the People’s Party – a nationalist-populist right-wing party advocating anti-immigration in addition to enhanced national welfare programs and reduced European integration. With this change of government, the debate on the future of the Danish “welfare state” – in all its dimensions, including religion and immigration – sharpened.

Not all people accept the view that something is rotten in Denmark, however. For these people, the controversy boils down to the issue of free speech. They argue that the newspaper and the cartoonists enjoy an inherent right to publish commentaries and that, in the absence of a legal/judicial sanction against their actions, they should not bend or otherwise subjugate basic rights and freedoms in order to satisfy religious or other divinely revealed principles. Unsurprisingly, the newspaper *Jyllands-Posten* maintains this line of reasoning. The liberal Fogh government has done likewise, and so has many commentators in the country.

Finally, there is a third answer to the question of whether something is wrong in the state of Denmark – an answer defined by the desire of some people to place themselves between the first two answers. They emphasize the inviolability of the freedom of speech but also the responsibility that follows the act of speaking, communicating, and publishing freely. According to these critics, the Muhammad cartoons were an insensitive and unnecessary provocation against Muslims.

Simultaneously, these critics oppose the fundamentalist and violent behaviour that characterized some of the reactions to the cartoons. These critics are found in Denmark and also often abroad. Indeed, many international organizations, including the United Nations and the European Union, have adopted this “yes but” approach.

### **1.1. Phase 1: Conflict in Denmark**

Phase 1 is the shortest and least dramatic period of the crisis during which controversies were relatively muted and contained within Denmark. The story begins 30 September when *Jyllands-Posten* publishes twelve cartoons of the prophet Muhammad. Why did it do so? *Jyllands-Posten* is neither racist nor nationalist, nor is it a populist tabloid; in terms of



readership it is the largest newspaper in Denmark. It is known to be liberal in persuasion, a right-wing daily, but a serious and acclaimed one that appeals to the mid-to-upper level middleclass and the business community. The newspaper is best compared to *The Times* in Great Britain and *Le Figaro* in France. This general background does not tell us why the cartoons appeared, although we might note that *Jyllands-Posten* in recent years has given extensive coverage to the debate between nationalism versus multiculturalism. The decision to first solicit and then publish the cartoons was made by Flemming Rose, Cultural Editor, and Rose has widely argued that the decision had to do with – in his view – the emergence of a climate of fear in relation to certain Islamist taboos and thus the emergence of news forms of totalitarianism. Flemming Rose should be familiar with the latter phenomenon because he was formerly a correspondent in the Soviet Union and Iran. In Rose's words: "*As a former correspondent in the Soviet Union, I am sensitive about calls for censorship on the grounds of insult. This is a popular trick of totalitarian movements.*"<sup>2</sup> Moving to the cartoons, Rose explains: "*Last September, a Danish children's writer had trouble finding an illustrator for a book about the life of Muhammad. Three people turned down the job for fear of consequences. The person who finally accepted insisted on anonymity, which in my book is a form of self-censorship...So, over two weeks we witnessed a half-dozen cases of self-censorship, pitting freedom of speech against the fear of confronting issues about Islam. This was a legitimate news story to cover, and Jyllands-Posten decided to do it by adopting the well-known journalistic principle: Show, don't tell. I wrote to members of the association of Danish cartoonists asking them "to draw Muhammad as you see him." We certainly did not ask them to make fun of the prophet. Twelve out of 25 active members responded. We have a tradition of satire when dealing with the royal family and other public figures, and that was reflected in the cartoons...We are integrating you into the Danish tradition of satire because you are part of our society, not strangers. The cartoons are including, rather than excluding, Muslims.*"<sup>3</sup>

Following the publication a week went by without public reactions. At this point the Islamic community in Denmark reacted and demanded an explanation. *Jyllands-Posten* did not provide one, but the demand generated action elsewhere. On 12 October, 11 Muslim ambassadors formally complained in writing to Prime Minister Fogh Rasmussen and requested a meeting with him. Fogh Rasmussen answered with a clear rejection, referring to the importance of freedom of speech within Denmark.

Fogh Rasmussen's decision was made outside the traditional framework of foreign policy consensus that reigns in parliament. The parties that coalesce around the centre of the political spectrum (typically the conservatives and liberals on the right, the social-liberals in the centre, and the social democrats on the left) typically agree on the framework for foreign policy and then let the government carry out this policy. This tradition is still alive: the Fogh Rasmussen government runs notably European policy in agreement with these parties and in opposition to the People's Party – otherwise the parliamentary safety valve of the government. The latter accepts this marginalization in foreign policy matters because it gains influence elsewhere. The traditional circle of consensus broke down in October, however, as the social-liberals and social democrats asked Fogh Rasmussen to meet with the ambassadors. Fogh Rasmussen refused, arguing that a head of government cannot be summoned to discuss the freedom of speech merely because some local congregations feel offended by a newspaper's actions.

---

<sup>2</sup> "Why I Published Those Cartoons", *The Washington Post*, 19 February 2006, in [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com), (accessed 6 May 2006).

<sup>3</sup> *Ibid*



### 1.2. Phase 2: Internationalization

Internationalization began around 7 December, the date when the Organization of Islamic Countries (OIC), representing 57 Muslim countries, placed the cartoons on their agenda at a high-level meeting. Furthermore, the OIC complained to the UN, criticizing the Danish government for refusing to meet with the 11 aforementioned ambassadors and for failing to correct *Jyllands-Posten*; 22 former Danish ambassadors publicly criticized the government in mid-December; the UN's Human Rights Commission asked the government to explain its view of the case; and the foreign ministers of the Arab League directly criticized the Danish government in a statement of 29 December. The ministers expressed their "*surprise and indignation at the reaction of the Danish government, which was disappointing despite its political, economic and cultural ties with the Muslim world.*"<sup>4</sup> The crisis develops further 2 January when it is discovered that Imams living and working in Denmark have travelled throughout the Middle East for the purpose of arousing support from the Islamic world against Denmark. At this point the crisis explodes.

By mid-January various Islamic voices encourage a boycott against Danish products and by 26 January the boycott begins in Saudi-Arabia. *Jyllands-Posten* feels moved to react: the newspaper has received bomb threats and is being flooded with angry phone calls and emails. On 29 January, Flemming Rose appears on *Al Jazeera* to excuse for the fact that the publication of the drawings inadvertently hurt and insulted Muslims. On 30 January, *Jyllands-Posten* publishes a declaration in Danish, English and Arabic in which it apologizes for these inadvertent effects. However, *Jyllands-Posten* does not apologize the publication of the drawings and sees no need for doing so as long as the Danish public prosecutor and the judicial system does not find it guilty of violating Danish law. This type of apology did not suffice for large parts of the Muslim community, and boycotts and demonstrations, now including flag burnings, continue. The Muslim countries Syria, Lebanon, Iran, and Saudi-Arabia then reacted diplomatically and closed their embassies. The Danish government is at this point actively seeking help from its friends and allies, though most are quiet. The main opinion from the allies and the EU at this particular moment of time is that Fogh Rasmussen's decision not to meet with the 11 ambassadors was mindless and unprofessional.

### 1.3. Phase 3: Climax and Crisis Management

On 2 February Fogh Rasmussen reacts to the crisis for the first time outside Denmark; he appears on *Al-Arabiya* and states to the viewers that the Danes had and have no intention to insult Muslims. However, the performance fails to illicit the desired effect; the crisis continues to develop hour by hour and several Muslim spokespersons demand that the Fogh Rasmussen government apologizes outright for the cartoons. Fogh Rasmussen chooses another strategy 3 January he meets with the ambassadors of 76 countries to discuss how to avoid the crisis' further escalation and ultimately globalization.

One might question whether this was not an attempt by the government to turn internationalization to its own advantage by getting more countries involved and making it a common issue among the states of the status quo – among Denmark and its allies. This effort

---

<sup>4</sup> "Arab FM's Slam Denmark Over Prophet Muhammad Cartoon," *Arab News*, 30 December 2005, in <http://www.arabnews.com/?page=4&section=0&article=75480&d=30&m=12&y=2005>, (accessed 6 May 2006).





could have been inspired by the timid responses of Denmark's principal allies. They all aligned closer following the 4-5 February attacks on Danish embassies in Syria, Lebanon, Indonesia and Pakistan. We shall return to the question of allied assistance and at this point we note a few of the key gestures of international support. Javier Solana took the weight of EU diplomacy to the Middle East 13 February, seeking dialogue with Saudi-Arabia, Egypt, Jordan, Israel, the Palestinian authority and in addition representatives of the OIC and the Arab League. Two days later, 15 February, the president of the European Commission, Barroso, breaks his silence on the issue and declares his full support of Denmark. One day later, 16 February, the European Parliament calls for respectful dialogue but also condemns the violence against Danish Embassies and offers full support to Denmark. The foreign ministers of Austria and Denmark, Ursula Plassnik and Per Stig Møller, in parallel open a path of dialogue and compromise with Muslim representatives, and Turkey is at one stage proposed as an honest broker. Kofi Annan, the UN Secretary-General, offers the UN as a venue for settling the affair but most European countries and also the United States are sceptical: they will support Denmark but, this being a conflict generated by Danish events, they prefer to see Denmark solve the issue with international assistance rather than bringing the issue squarely into the complicated mechanisms of multilateral diplomacy. Following prolonged negotiations, the EU countries adopted a final joint statement on the issue 27 February. They underscore the sanctity of freedom of speech while simultaneously apologizing for any unintended insulting behaviour. The statement argues that freedom of speech must be exercised responsibly, and the 25 foreign ministers finally condemn the violent reactions against the cartoons.<sup>5</sup>

*Table 1: Chronology of key events in the cartoon crisis*

Phase 1: Conflict in Denmark

**September 30, 2005** *Jyllands-Posten* publishes 12 cartoons depicting the prophet Muhammad.

**October 8**, Islamic groups in Denmark demand an apology from *Jyllands-Posten*

**October 12**, Eleven Muslim ambassadors formally complain and request a meeting with Prime Minister Anders Fogh Rasmussen.

**October 21**, Fogh Rasmussen rejects the meeting with reference to the freedom of speech. Opposition parties urge Fogh Rasmussen to meet with the ambassadors but he maintains his decision, saying "It's a matter of principle."

Phase 2: Internationalization

**December 7**, OIC takes up the matter and complain to the UN.

**December 20**, 22 former Danish ambassadors criticize Fogh Rasmussen

**December 29**, the foreign ministers of the Arab League criticize the Danish government.

**January 2, 2006**, Imams from the Islamic Community in Denmark are found to have aroused support for criticism against Denmark in the Middle East

**January 26**, Boycott against Danish goods begins in Saudi-Arabia. It soon spreads to other countries in the region.

**January 30**, *Jyllands-Posten* excuses the unintended insult to Muslims. Fogh Rasmussen states on TV that "I personally have such respect for people's religious feelings that I personally would not have depicted Muhammad, Jesus or other religious figures in such a manner that would offend other people." However, he does not apologize for what was printed in a newspaper exercising free speech.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> "Council conclusions on reactions in the Muslim world to publications in European media", 27 February 2006, in [http://www.europa-kommissionen.dk/upload/application/940f8239/raadet\\_muhammad.pdf](http://www.europa-kommissionen.dk/upload/application/940f8239/raadet_muhammad.pdf) , (accessed 6 May 2006).

<sup>6</sup> "Anatomy of the Cartoon Protest Movement", *The Miami Herald*, 19 February 2006.



### Phase 3: Climax and Crisis Management

**February 2**, Fogh Rasmussen explains his case on *Al-Arabiya*.

**February 3**, Fogh Rasmussen meets with ambassadors and representatives from 76 countries in Copenhagen.

**February 4, 5 and 6**, Danish and other Nordic embassies under attack.

**February 7**, Violent demonstration against the EU-Commission's office in Gaza. Declaration from EU.

Furthermore, Kofi Annan (UN), Javier Solana (EU) and Ekmeleddin Ihsanoglu (OIC) urge dialogue and peace.<sup>7</sup>

**February 8**, Turkey candidate for honest broker role following meeting with Austrian EU presidency.

**February 11**, The Danish Foreign ministry withdraws the embassy staffs in Iran, Indonesia, Lebanon and Syria.

**February 13**, Javier Solana begins a weeklong visit in the Middle East.

**February 15 and 16**, Barroso declares his full support to Denmark.

**February 26**, The embassy in Syria is reopened.

**February 27**, EU statement: freedom of speech is inviolable but must be used with responsibility.

**March 18**, UN report criticizes Denmark for doing too little to resolve the crisis.

## 2. The Critics

We know that *Jyllands-Posten* provided fuel to a conflict whose depth and proportions we may have vaguely perceived beforehand but now know all too well. The question we raise here concerns the people who fanned the conflict: who stood to benefit from the crisis and thus exploited it? The question leads us into difficult territory because the protests were both orchestrated and spontaneous, and many people spoke out against the cartoons. Responsibility can be assigned only with caution. Nevertheless, we know some things about the actors who helped ignite and perpetuate the protests.

We should first of all note that the criticism raised against *Jyllands-Posten* in particular and Denmark in general has been very significant. The latest figures from the Danish ministry of foreign affairs show that the ministry has received about 750.000 protests from Muslims all over the world; *Jyllands-Posten* has received a wealth of angry correspondence and phone calls, although we do not know the figures, and at one point the editor Flemming Rose was forced to go on leave – following his announcement that *Jyllands-Posten* would soon publish Iranian cartoons of the Holocaust. This the editor in chief prevented.

The Muslim community in Denmark naturally is at the heart of the matter when we speak of the actors fanning the conflict. Denmark is home to about 200.000 Muslims. On the one hand, a number of Imams has been very outspoken in their criticism of the cartoons; on the other, it is far from all of the 200.000 Muslims who have protested in one form or the other. We thus face the usual question of representation: do the people who speak the loudest also represent the most people? This is unlikely but it does not prevent them from making the claim. We might divide the Muslim community into three groups. In the middle we find the silent majority – the Muslims who do not speak up or take to the streets. On each side we find political actors claiming to speak on behalf of the community – or the major parts of it. To one side we find the Imams, the very outspoken critics. To the other side we find a moderate

<sup>7</sup> "Joint Statement", 7 February 2006, in [http://www.europa-kommissionen.dk/upload/application/692e3147/joint\\_statement.pdf](http://www.europa-kommissionen.dk/upload/application/692e3147/joint_statement.pdf).





group that operates within the democratic political system to garner respect for Muslims. A Danish member of parliament, Naser Khader (social-liberal/centrist), heads this movement and has gained considerable exposure from it. Incidentally, he is now under 24-hour police surveillance following the issuing of several threats to his life.

The Imams in Denmark were the first to react to the Muhammad cartoons. Not all Imams reacted, though: it was primarily the Arab imams representing the Sunni branch – and these typically have come to Denmark from Egypt, the Palestine areas, and Saudi Arabia. They took offence because, in their view, it is simply forbidden according to Islam to picture Muhammad – and they were especially upset that it happened in a provocative and blasphemous manner. The other branch, the Shias, is less strict on this issue, as Shia Muslims allow pictures of the Prophet as long as these are respectful and not ridiculing.

The aforementioned Imams reacted instantly when the cartoons were published: they felt angry and insulted, and they met to plan and organize their actions. The Imams agreed upon a plan containing eleven steps: the eleven steps represented a ladder of escalation, with the last step being the dispatch of a delegation of Imams to the Middle East to rally support. The Imams began by writing to local and global media and also policy-makers: they wrote the minister of culture, they collected 17.000 signatures against the cartoons, and they arranged a large demonstration in Copenhagen. The purpose was consistently the same, namely to force *Jyllands-Posten* and the Danish government to apologize for the publication of the cartoons and to issue assurances that nothing like it would take place again. The Imams proceeded with their plan as they met with the 11 Muslim ambassadors and as they contacted politicians and religious leaders in their home countries. Throughout these events Danish officials remained silent.

Silence ended on 18 November, however, when Prime Minister Fogh Rasmussen met the Dutch Member of Parliament Ayaan Hirsi Ali who wrote the manuscript behind the movie criticizing Islam – *Submission Part 1*. The director of the movie, Theo Van Gogh, was later murdered. The Imams were upset that Prime Minister Rasmussen could find the time to meet with Ayaan Hirsi Ali, and indeed laud her work, while he refused to meet with the 11 Muslim ambassadors critical of the cartoons. The Imams thus played their ace – organizing a trip to the Middle East to rally support. There is no doubt that the aim was to internationalize the conflict. In their words, the aim was to “*visit the Islamic world and inform them of the situation and the dangerous aspects to it and get a participation in the defence and support of our prophet.*”<sup>8</sup>

The Imams visited several Muslim Countries and met several religious leaders and thus garnered support. It was later revealed that this campaign was manipulative: they did not only bring with them the 12 cartoons but a total of 43 pictures, images, or drawings that could all be said to be offensive to Islam, and some of these had nothing to do with Islam but now, placed out of context, could be perceived to the contrary. This case of manipulation did not advance their cause in the Danish debate where, as mentioned earlier, many reacted against this attempt by people residing in Denmark – the Imams – to stir foreign criticism of the country. The case did advance their cause in the Middle East but maybe to an extent they failed to anticipate.

In the Middle East, governments, intellectuals, and regular people mobilized, and many agendas and interests came into play. Still, and before we assess Middle Eastern politics, we

---

<sup>8</sup> *Jyllands-Posten*, “Muhammed-krisen: Rejsende i islam,” 12 February 2006.



should note that the Imams played two important roles in relation to the Danish debate. First, they made an international coalition with the Muslim community, the Arab League, OIC, and individual countries. Secondly, they spearheaded a larger debate domestically and inspired critics, intellectuals, observers and distinct groups such as the 22 former ambassadors to argue that there may in fact be something rotten in the state of Denmark. The domestic questioning of the condition of Danish society naturally tied in with the international coalition's criticism.

Moving to the Middle East, some observers claim that the Imams did not make much of a difference. The various states in the region, the Arab League and the OIC, would sooner or later have picked up the noise – noticed the cartoons – and then mobilized against them. In favour of this argument is the fact that the popular and sometimes violent demonstrations and boycotts began almost a month and a half subsequent to the delegation's visit to the region. Finally, some point out that the Imams managed to prevent a Fatwa being issued against Denmark.

What we do know is that the Imams did make an imprint on a region where several actors were upset with the Western community, notably because of the 2003 Iraq war but also for a host of other reasons. The reaction was strongest from the countries of Egypt, Saudi-Arabia, Syria, Pakistan and Iran. Egypt was very soon into the process, during phase 1 of the crisis, involved in the critique of the cartoons and the Danish government's reaction. It was the Egyptian ambassador in Denmark who suggested and created the request of the 11 Muslim ambassadors to meet with Fogh Rasmussen. On the same day, October 12, in Egypt, Egyptian government officials met with a delegation from the Danish foreign ministry and used the opportunity to underscore their indignation at the cartoons' publication and outlined the necessity of a reaction from the government. Observers are generally in agreement that Egypt played a key role during these initial phases – together with the Imams – and that the Egyptian regime had several good reasons to be active on the issue. Egypt could speak up for the Arab cause in beleaguered times; it could position itself as the leading voice of the Arab world; and it could appease domestic relations between Islamic fundamentalists and moderates.

Saudi-Arabia entered the process at a later stage but became quite decisive in advancing the conflict, particularly because the regime was behind the boycott of Danish products that soon internationalized itself in the region. Saudi Arabia also inspired others to call home their ambassadors to Denmark, and the country was not prone to accept the explanations and veiled apologies emanating from both *Jyllands-Posten* and the government. Pakistan entered the fray at this point, becoming the site of some of the most virulent demonstrations against Denmark, and the Pakistani president condemned the cartoons. Kuwait sent a similar message, and so did Iran. In fact, the Iranian parliament enacted a law sanctioning the killing of people who disgrace the Prophet.

Many people in the streets no doubt volunteered to go and genuinely felt offended and desired to protest. However, at the high point of the crisis, in early February, governments unmistakably manipulated demonstrations to incite attack on Danish embassies. Syria was the first to do so, and it was odd to watch a government that normally allows no measure of dissent declare its inability to prevent a fairly small group of people from assaulting a building hosting the Danish and other embassies. Other such events followed in Lebanon, Pakistan and Iran.



### 3. The Allies

As a small country, Denmark is dependent on outside assistance when it finds itself in the line of fire. Typically, Denmark – and other small countries – place significant trust in global organizations such as the United Nations in the belief and hope that such a global arrangement can tie the hands of greater powers and offer voice opportunities to small countries that play by the rules. This is the traditional foundation of Danish foreign policy. It changed somewhat during the Cold War following Denmark's reluctant decision to join NATO in 1949. As the Cold War came to an end, some observers expected a return to the old policy of small state neutralism. This did not happen, however, and the country instead embarked on a new foreign policy of activism and engagement. In the initial phases the priority was given to engagements in conflict resolution and crisis management, while the broad spectrum of policy-makers – including now the social democrats – agreed that it was a vital Danish interest to maintain the United States' engagement in Europe. The adherence to the United States and NATO became more prevalent following the terrorist attacks of 11 September 2001. At the time of the attacks, the social democrats headed the government and decided to support the United States in full, including in Afghanistan. Some months later, when Anders Fogh Rasmussen won the general election, the support was enhanced and culminated in the Danish decision to join the war against Iraq in 2003. Denmark had become a belligerent – an actor with a diplomatic-military strategy to defend cherished and threatened values against specific enemies. Denmark was no longer operating according to small state thinking but a type of power politics normally reserved for larger states. To maintain this role, and secure the country itself from reprisals, Denmark needed reliable and powerful allies. The case of the Muhammad cartoons illustrate that such support should not be taken for granted and it raises the question of whether the new turn in Danish foreign policy activism is a turn too far. We begin with a brief overview of the allies' reactions.

- **United States:** Prior to the embassy attacks of early February, the US Department of State took a balancing position: it supported the principle of freedom of speech but criticized the cartoons. The impression was thus conveyed that Denmark, lacking the American multicultural and melting pot experience, needed to improve its politics. This position of slight criticism changed with the embassy attacks, however. Secretary of State Condoleezza Rice offered her support and the White house officially condemned the attacks. The American ambassador to Denmark, James Cain, then outright denounced the former criticism from the state department and stated that the United States supported Denmark in every way. Another state department spokesman added that the United States “would do everything in their power to protect Danish citizens.”
- **Great Britain:** Prior to the embassy attacks, in early February, the British foreign secretary, Jack Straw, described the cartoons as insulting and insensitive and expressed his satisfaction with the fact that the British media had not published the cartoons. Like in the case of the United States, the British position changed following the attacks. Prime Ministers Blair and Rasmussen spoke on the phone and Blair condemned the attacks in public. Jack Straw did likewise and offered Britain's full solidarity with the Danish government.
- **France-Germany:** The motor of European integration did not quite keep the same pace on the cartoon issue. In general, France was focused on creating stability though dialogue while Germany was slightly more adamant that there could be no interference with the freedom of speech. German media were also more supportive of *Jyllands-*



*Posten* in so far as the cartoons were fairly widely published. In France, only a few media chose to publish the cartoons and were met with controversy, if not outright criticism. President Chirac naturally defended the freedom of speech but also called for respect for other belief systems and moderation. He reacted to the embassy attacks by condemning the violence and encouraged all initiatives that would help calm the conflict. In Germany, Angela Merkel likewise condemned the attacks. Previously, the minister of the interior, Wolfgang Schäuble, had taken a position almost similar to the one of the Danish government in arguing that the German government could not apologize for the publication of the cartoons (this time in Germany) because it would amount to interference with the free press.

- **European Union:** In early January, when the boycott against Danish goods was taking shape, Denmark asked for and received assistance from the EU. Trade Commissioner Peter Mandelson stated that a boycott against any EU member country is a boycott against the EU in general. The EU foreign ministers likewise supported Denmark, though some of them voiced criticism of the decision to decline a meeting with the 11 Muslim ambassadors.<sup>9</sup> The embassy attacks drew criticism from the Austrian EU presidency, and the EU CFSP High Representative, Javier Solana, almost immediately condemned the violence and offered to work with Middle Eastern actors to undo the conflict, which then led to his round-trip in the region in mid-February. The European Commission presented itself differently, as it mostly stressed the respect for religious freedom prior to the attacks – and thus implicitly criticized Denmark – and waited until 15 February before issuing a declaration in support of Denmark.
- **NATO:** The Atlantic Alliance was not involved in the cartoon affair up until the embassy attacks for the reason that the affair fell outside the purview of the Alliance. This changed with the attacks – the embassies are after all national territory – and NATO's Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer, almost instantly condemned the attacks on the Danish and other embassies, expressing his full solidarity with the countries in question, although his statement did balance an understanding for the offence taken by many Muslims with the condemnation of the attacks themselves.

There can be no doubt that support from allies and partners was tempered at best, at least up until the attacks. And it may even be difficult to qualify the American and British positions as supportive prior to the attacks, just as the European Commission placed the burden of blame on Danish shoulders. In spite of the severity of the embassy attacks, this pre-attack period might be characterized as the most unsettling because while the international criticism was gaining momentum, the allies were not lining up. The embassy attacks were unsettling and caused tremendous diplomatic efforts to quench the potential for even greater conflict, but at least Denmark now received the unconditional support of its key allies, notably the United States and Britain. The situation had deteriorated but the line-up of friends and foes was clearer.

There are obvious reasons why the United States and Britain would choose to be critical of Denmark in the fall of 2005: the two countries are the lead agents in the alleged transformation of Iraq, and they had no need for small allies who incensed Muslim opinion and lent credence to the clash of civilizations. Danish policy-makers no doubt recognize this but still the experience is a politically bruising one. It shows that in spite of the – for a country

---

<sup>9</sup> Tidende, Berlingske: "Brug for venner", 3 January 2006.



this scale – significant investments made in Denmark’s adherence to the Atlantic Alliance, a small country remains just that, a small country.

One might argue that the investments did make a difference once the house was on fire – after all, the American support became quite strong following the attacks. Moreover, one might argue that Denmark has no other options in terms of key ally, partly because the EU is a nebulous political organization with no real coherence in security and defence policy. This may be true but it does not detract from the conclusion that the European Union was a solid partner in the case of the boycott and subsequently a crucial lieu of decision-making and organization when it concerned the making of a dialogue with Arab countries.

This may then be the real lesson of the cartoon crisis, seen from the perspective of Danish foreign policy. US policy was initially calculated not according to patterns of friendship in Europe but to national interests in the Middle East, and so Denmark should reappraise its Atlantic partnership in light of its own interests. Denmark, like the other European countries, maintains an interest in a healthy Atlantic partnership because the United States is the key external player in the Middle East, and because Middle Eastern affairs impact on Europe. However, there are good reasons to enhance the European dialogue on broader security issues, partly to utilize the economic and diplomatic muscle of the EU vis-à-vis the Middle East, partly to multilateralize Western relations and thus increase the doors at which a small country like Denmark can knock in times of trouble.

## Conclusion

The cartoon crisis demonstrated two notable things. First that immigration and the ideal of multiculturalism, for all their worth, have a downside: new interests will make “foreign” demands on society and the political system, and these demands will inspire controversy between nationalists and multiculturalists. Second those allies may not be rushing to Denmark’s assistance if such issues get out of international hand. We conclude from this that the Danish government along with most policy-makers and organizations working on immigration now must wrestle the issue from the political extremes and enlarge the middle ground. There should be no compromising with either the nationalist or multiculturalists extremes, and policy should emphasize immigrants as individuals rather than as cultural agents. We also conclude that Denmark should continue to invest in a broad and multifaceted Atlantic Alliance because Denmark, like all European countries, is affected by American policy in the Middle East, the region from which the most controversial immigration springs, and therefore needs inroads into Washington policy-making. Moreover, the EU proved valuable in matters of trade and inter-cultural dialogue and Denmark must now revise its approach to European cooperation and discard the emphasis on opt-outs (notably in relation to home affairs and defence) in favour of a policy of engagement. The value of European cooperation on these matters is unlikely to diminish. Finally, we conclude that the cartoon affair reveals the inherent conundrum of being a small state with large ambitions.







# UNISCI Discussion Papers

## LA UNIÓN EUROPEA Y LAS MISIONES PESD

**AUTOR:<sup>1</sup>**

**XIRA RUIZ CAMPILLO**  
**UNISCI / Universidad Complutense de Madrid**

### Introducción

La prevención de conflictos se puso de moda en la década de los noventa. Tras la Guerra Fría nos enfrentábamos a un nuevo escenario internacional donde aparecían nuevos tipos de conflictos, cada vez más de índole intraestatal, que requerían de una nueva aproximación para su resolución. Durante toda esa década, pero sobre todo, a raíz de los atentados del 11-S, los instrumentos civiles para la resolución de conflictos están en auge –al menos en la Unión Europea-.

Cuando estudiamos el ciclo de un conflicto apreciamos que durante la mayor parte de su desarrollo, las medidas que se necesitan para resolverlo no son de índole militar, sino civil. Sólo cuando se llega al punto álgido de una crisis, o ya se comienza la guerra, puede ayudar el recurso a la fuerza militar, o lo que se conoce como imposición de la paz. Pero durante el resto del ciclo del conflicto, aunque también se utilicen instrumentos militares, lo más importante pueden ser los civiles. Aunque es inexacto, porque existen instrumentos militares que se pueden emplear en la fase de escalada –como los acuerdos de no agresión-, el gráfico 1 nos muestra los momentos a lo largo del ciclo de vida de un conflicto en los que se emplean medios civiles y/o militares.

Si analizamos las numerosas respuestas que la Comunidad Internacional tiene a su disposición para intentar evitar o resolver un conflicto, apreciamos que la gran mayoría de esos instrumentos son de índole civil (medidas políticas, económicas, sociales, gestión no oficial, instrumentos de comunicación,...) e incluso las respuestas militares pueden no implicar el uso de la fuerza (reforma de las fuerzas de seguridad, acuerdos de no-agresión, embargo de armas,...).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

<sup>2</sup> Para profundizar sobre este tema ver Ruiz, Xira: “Materiales para una aproximación a la prevención de conflictos en el siglo XXI”, *UNISCI Discusión Papers*, nº 4 (enero 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci/Xira4.pdf>.



La Unión Europea (de ahora en adelante UE o Unión) es conocida como uno de los mejores ejemplos de prevención de conflictos que existen. La propia Unión surgió para evitar una nueva guerra entre los países europeos, y durante más de 50 años ha cumplido con su principal objetivo. Pero no solo eso, también se ha ido dotando con el tiempo de una serie de instrumentos civiles –que hasta recientemente han sido principalmente de índole económica– que le han permitido desempeñar un gran papel en el área de la cooperación al desarrollo y la prevención de conflictos.

Será a finales de la década de los 90s y principios del 2000 cuando veamos una mayor evolución en la aproximación de la Unión Europea a la prevención de conflictos.<sup>3</sup> La Estrategia Europea de Seguridad (EES)<sup>4</sup> es uno de los documentos clave donde se pone de manifiesto la voluntad de la Unión de contribuir a resolver conflictos más allá de sus fronteras. En la EES se identifican las cinco amenazas principales a las que nos enfrentamos los europeos: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los Estados fallidos, el crimen organizado y los conflictos regionales. Apreciamos que en ninguna de estas amenazas el uso de la fuerza nos conduciría a una solución de las mismas. El terrorismo debe resolverse a través con un incremento de la cooperación policial, con el intercambio en materia de inteligencia, o con el reforzamiento del sistema penal. La proliferación de ADM se resuelve con mayores medidas de control y supervisión e igualmente, con una mayor cooperación entre Estados. Lo mismo ocurre con las otras amenazas, que se podrían evitar con la promoción de principios democráticos, de transparencia, con el fortalecimiento institucional jurídico, penal o político. El mundo en el que hoy nos movemos no es tanto un mundo de unilateralismo militar como de cooperación económica y social. Y es aquí donde debemos situar a la Unión Europea.

## 1. La UE y su visión

De unos años a esta parte la Unión Europea ha venido desarrollando, dentro de su Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), las llamadas misiones de gestión de crisis. Aunque conceptualmente este tipo de misiones están muy poco desarrolladas, lo cierto es que en la práctica, vemos cómo esas misiones se despliegan cada vez con más frecuencia. Sólo en el 2005 se desplegaron nueve misiones y dos más durante 2006.

Antes de continuar debemos hacer una puntualización en cuanto a la terminología utilizada por la Unión Europea en este área. Desde el Consejo parece asumirse la idea de que es la Comisión quien hace prevención de conflictos y es el Consejo quien hace gestión de crisis.<sup>5</sup> Si analizamos las misiones de gestión de crisis que ha puesto en marcha el Consejo hasta el momento, rápidamente observamos que únicamente algunas de las misiones militares –que son una minoría– han sido estrictamente de gestión de crisis. Merece la pena incluir aquí una definición de conflicto y de crisis para validar esta afirmación.

---

<sup>3</sup> Para profundizar en la evolución de la UE en el área de la prevención de conflictos ver Marquina Barrio, Antonio: “La Unión Europea y la prevención de conflictos”, *UNISCI Discusión Papers*, nº 1 (enero 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci/marq1.pdf>.

<sup>4</sup> *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

<sup>5</sup> Para ver la confusión existente sobre la división de instrumentos entre Consejo y Comisión ver Niño Pérez, Javier: “EU Instruments for Conflict Prevention”, en Kronenberger, V. y Wouters, J. (2004): *The European Union and Conflict Prevention. Policy and Legal Aspects*. Asser Press, The Netherlands, p. 93.





Podríamos definir un conflicto como una *situación en la que un actor (individuo, Estado, grupos, etc.) se encuentra en oposición consciente con otro actor (del mismo o de diferente rango), a partir del momento en que persiguen objetivos incompatibles (o éstos son percibidos como tales), lo que les conduce a una oposición, enfrentamiento o lucha.*<sup>6</sup> Otra definición de conflicto es la que nos ofrece el Heidelberg Institute on International Conflict Research (HIK por sus siglas en alemán) y que anualmente publica un barómetro sobre los distintos conflictos en el mundo. El HIK define conflicto como el *enfrentamiento de intereses sobre valores nacionales durante algún tiempo y magnitud entre al menos dos partes (grupos organizados, Estados, grupos de Estados, organizaciones) que están decididas a perseguir sus intereses y ganar sus causas.*<sup>7</sup> El HIK también utiliza el término crisis para referirse a una situación tensa en la que al menos una de las partes utiliza la fuerza violenta en incidentes esporádicos que pueden aumentar en intensidad, pudiendo llegar a desembocar en una guerra.<sup>8</sup> Otra definición es la que nos da Brecher, quien define una crisis internacional como *un cambio en el tipo y/o aumento en la intensidad de interacciones perturbadoras entre dos o más Estados, con una acentuada probabilidad de hostilidades militares que puede desestabilizar su relación y amenazar la estructura de un sistema internacional.*<sup>9</sup>

Con estas definiciones de crisis y conflicto lo que queremos hacer ver es que para que exista una crisis en este área, necesariamente tiene que darse el uso violencia. Cuando se da el uso reiterado de la violencia en una situación de crisis, los medios civiles que está desarrollando el Consejo en el área de la PESD difícilmente pueden contribuir a una estabilización. Las capacidades desarrolladas para el fortalecimiento del Estado de derecho, de la administración civil o de la protección civil, no están pensadas tanto para misiones de gestión de crisis como para misiones de *peacebuilding* o (re)construcción de la paz. Y para que este tipo de misiones pueda darse de forma efectiva tiene que existir un mínimo de seguridad.

Este hecho hace que desde aquí nos replanteemos la denominación de las llamadas misiones de gestión civil de crisis. En este artículo nos referiremos a esas misiones como misiones civiles PESD.

Quizás debemos hacer dos lecturas de esta creciente frecuencia con la que la UE lanza misiones PESD. Está claro que la UE –al igual que otras organizaciones u Estados- no actúa gratuitamente al desplegar este tipo de misiones. Detrás hay una serie de motivos –unos más egoístas que otros- que hacen que el esfuerzo económico y burocrático merezca la pena. Por un lado, podríamos hablar de la visibilidad que este tipo de actuaciones le dan a la Unión, a la vez que le consolidan como un actor internacional. Por otro lado, debemos hablar también de la propia seguridad dentro de las fronteras de la Unión Europea. Desde la publicación la Estrategia Europea de Seguridad, también conocida como Documento Solana, parece cada vez más evidente el compromiso de la UE con sus Estados fronterizos. Tal y como se manifiesta en la EES, para la UE la inseguridad es exportable, por lo que la seguridad en sus países vecinos es una de las prioridades.

El inicio de las misiones PESD no lo encontramos, sin embargo, en el Documento Solana, sino mucho antes, en 1992, en el Título V del Tratado de la Unión Europea. Podemos señalar dos fuentes principales en las que se basan las políticas de gestión de crisis y de prevención de

<sup>6</sup> Fisas Armengol, Vicenç (1987): *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*, Barcelona, Lerna, p. 166.

<sup>7</sup> HIK: *Conflict Barometer 2005. 14th Annual Conflict Analysis*, 14 December 2005, en <http://www.hiik.de/en/barometer2005/ConflictBarometer2005.pdf>.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Brecher, Michael (1993): *Crises in World Politics*. Nueva York, Pergamon, p. 3.



conflictos del Consejo de la Unión Europea<sup>10</sup>. Por un lado, está conectado a los asesinatos masivos que la UE presenció en regiones como los Balcanes y en el África subsahariana a mediados de los 90s. Y por otro, encontramos la experiencia que sufrió la UE en la guerra de Kosovo –ante la que se sintió incapaz de actuar- y tras los atentados del 11 de Septiembre, cuando Estados Unidos lideró de tal forma la gestión de crisis internacional, que la UE no tuvo más remedio que seguir su liderazgo.<sup>11</sup>

El Documento Solana aparece en diciembre de 2003, después de que la Unión sufriera una grave crisis ante la imposibilidad de que los Estados miembros consiguieran llegar a una posición común con respecto a la política de Estados Unidos hacia Iraq. Así, la EES se ve como un intento de aunar posturas. En este documento encontramos claros indicios de que efectivamente la Unión quiere “hacer las cosas a su manera”. Se reconoce que tras la Guerra Fría, son los Estados Unidos quienes tienen una posición dominante militarmente, pero se señala que ante los nuevos acontecimientos en la escena internacional, no hay ningún actor que –solo- pueda hacer frente a los nuevos desafíos.<sup>12</sup> La UE apuesta así por el multilateralismo y la cooperación entre Estados como instrumento para hacer frente a la nueva situación internacional. Además, a lo largo de todo el documento deja patente la intención que tiene de asumir progresivamente un papel de actor global en el área de la seguridad –más allá del de la economía, donde desde sus inicios se ha movido más fácilmente.

Poniendo de manifiesto que no puede haber seguridad sin desarrollo y que las amenazas que más le preocupan son los conflictos regionales, los Estados fallidos (el mal gobierno, el abuso del poder, la corrupción,...) o el crimen organizado, la Unión parece más dispuesta que nunca a utilizar medios civiles para hacer frente a estos problemas tanto como le sea posible. Precisamente en esta forma de afrontar la nueva realidad está la novedad de la UE.

Que la Unión quiera ser visible se manifiesta en la cada vez mayor participación en misiones PESD. Será esa participación en terceros países lo que le dé un mayor peso en la escena internacional y lo que le proporcione influencia más allá de sus fronteras. Por supuesto, por motivos de seguridad -pero también por motivos económicos y estratégicos-, a la UE le interesa mucho más lo que ocurra en su entorno más inmediato que en zonas más lejanas a su territorio. De sus 16 misiones PESD (ver anexo 1) hasta ahora, nueve son en el entorno europeo: tres en Oriente Medio, una en el Cáucaso, y cinco en los Balcanes. La reciente presencia de la UE en territorios palestinos evidencia el compromiso de la Unión por contribuir a la paz en la zona, que ya se señalaba en la EES cuando se decía que el conflicto árabe israelí era una prioridad estratégica para Europa.<sup>13</sup>

Pero el interés de la UE va un poco más allá, llega hasta territorios africanos y asiáticos. La UE ha desplegado una misión en Dafur y cuatro en RD Congo y una en Aceh (Indonesia). Esto nos confirma, no solo que la Unión está comprometida con la seguridad en su entorno más inmediato, sino que también lo está por la seguridad en otras zonas del mundo, al ser

---

<sup>10</sup> La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) está formada por tres componentes: un componente militar (asunción por parte de la UE de las operaciones Petersberg), un componente civil (formado por las capacidades que inicialmente se desarrollan en Feira), y el componente de la prevención de conflictos que se incorpora en el Consejo de Goteborg, 2001 (Presidency Conclusions, Goteborg, 15-16 June 2001, SN 200/1/01 REV1, parr. 52).

<sup>11</sup> Rummel, Reinhardt: “The EU’s involvement in Conflict Prevention - Strategy and Practice”, en Kronenberger, y Wouters, *op. cit.*, p. 69.

<sup>12</sup> *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 3

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



consciente de que la inseguridad es exportable y que la inestabilidad en un lugar remoto a nuestras fronteras puede afectar directa o indirectamente a los intereses europeos.

## 2. Las capacidades de la UE

Cuando hablamos de las misiones PESD en la UE es muy importante hacer una distinción entre las misiones civiles y las militares. Las misiones militares vendrían a coincidir con las misiones Petersberg que en 1992 desarrolló la UEO.<sup>14</sup> Las misiones civiles representan una idea completamente nueva dentro de la UE. Desde su concepción, en 1999, las capacidades civiles se han desarrollado de forma paralela a las capacidades militares. Así, encontramos que en paralelo al *Military Headline Goal*, aparece el *Civilian Headline Goal*, que como veremos, se ha desarrollado mucho más rápidamente que el primero.

Cuando analizamos las capacidades civiles de la UE para las misiones PESD lo que estamos haciendo es analizar los instrumentos que tiene la UE para conseguir los objetivos que se plantearon en el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht en 1992:

- la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas;
- el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas;
- el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores;
- el fomento de la cooperación internacional;
- el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

En el Consejo de Ámsterdam (1997) se toma la decisión de asumir las tareas de las misiones Petersberg que hasta entonces desempeñaba la UEO, pero sin embargo, no será hasta el Consejo de Helsinki (1999) cuando realmente la UE decida desarrollar capacidades efectivas, sobre todo en el área civil de la PESD, que serían concretadas posteriormente en el Consejo de Feira. Resaltamos esto porque defendemos aquí que las capacidades que la UE realmente ha desarrollado no son las militares, sino las civiles, como así lo demuestra el hecho de que la mayoría de misiones de la UE sean de carácter civil.

En Feira (2000) es donde se fijan los ámbitos prioritarios para los objetivos de los aspectos civiles de las misiones PESD.<sup>15</sup> En el apéndice 3 del Informe de la Presidencia en Feira se pone de manifiesto “la determinación por aumentar y mejorar la eficacia de la

---

<sup>14</sup> Las misiones Petersberg incluyen misiones humanitarias o de evacuación de nacionales; misiones de mantenimiento de la paz; y las misiones de fuerzas de combate para la gestión de las crisis, incluidas las operaciones de restablecimiento de la paz.

<sup>15</sup> “Consejo Europeo de Santa María de Feira. Conclusiones de la Presidencia”, 19 y 20 de junio de 2000, párrafo 11.



capacidad de la Unión para hacer frente a crisis, incluida la que suponga una actuación en zonas civiles”. Y añade,

la UE debería intentar aumentar su capacidad en los aspectos civiles de gestión de crisis en todas las áreas pertinentes, con un objetivo de mejorar su potencial para salvar vidas humanas en situaciones de crisis, para mantener el orden público básico, evitar una mayor escalada, facilitar el regreso a una situación pacífica, estable y auto sostenible, para gestionar los efectos adversos en los países de la UE y para tratar problemas pertinentes de coordinación. Además, se dice que el desarrollo de las capacidades civiles de la UE deben proporcionarle los medios para hacer frente a crisis políticas complejas mediante actuaciones para: 1) evitar el surgimiento y escalada del conflicto; 2) consolidar la paz y estabilidad interna en periodos de transición; 3) garantizar la complementariedad entre los aspectos militar y civil de la gestión de crisis cubriendo todas las misiones de Petersberg.<sup>16</sup>

Si analizamos estos objetivos vemos que realmente lo que está haciendo la UE es dotarse de instrumentos efectivos para intervenir en las primeras y últimas fases de los conflictos, o lo que es lo mismo, dotarse de los instrumentos necesarios para las misiones de construcción de la paz (*peace building*), antes y después del conflicto (ver gráfico 1).

Si acudimos a la definición de construcción de la paz que da Boutros Ghali en *An Agenda for Peace*, vemos que las actividades que podrían abarcar van desde la repatriación de refugiados, el apoyo y el entrenamiento del personal de seguridad, la supervisión de elecciones, la reforma o el fortalecimiento de instituciones gubernamentales, la promoción de procesos de participación política, hasta el fortalecimiento de nuevas instituciones democráticas.<sup>17</sup> Como vemos en el gráfico 1, las fases en las que podría actuar la UE con los instrumentos civiles PESD serían el pre-conflicto, la escalada, la resolución y el post-conflicto, a través de misiones de *peace building* (antes de que estalle el conflicto) o de *post-conflict peace building* (después del conflicto).

Hasta ahora, las misiones militares de gestión de crisis que ha puesto en marcha la Unión podría decirse que se han desplegado en lo que se consideraría la última fase del conflicto violento, cuando la paz aún es muy débil y se sigue necesitando de una presencia militar para evitar que el conflicto vuelva a resurgir. Estos han sido los casos de las misiones militares de la UE en Macedonia, en Bosnia Herzegovia o en RDC. Debemos señalar que en ningún caso el personal militar de la Unión ha entrado en combate directo durante el desarrollo de estas misiones. Lo mismo se puede decir de la misión cívico-militar de la UE en Darfur.

En las fases de escalada y de resolución del conflicto, la presencia militar es muy importante, no para entrar en combate, sino para asegurar que la violencia no siga escalando o para contribuir a que la paz se consolide. Así, durante la fase de escalada es tan importante la presencia civil como la militar, siendo esta última más necesaria en la medida en que avance el conflicto. Durante la fase de resolución del conflicto la presencia militar y civil son igualmente importantes para asegurar una transición pacífica y segura hacia la paz. Y a diferencia de lo que ocurre en la fase de escalada del conflicto, en la de resolución, la presencia militar iría reduciéndose progresivamente conforme la paz se va consolidando.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> *Ibid.*, Anexo I, apéndice 3, párrafo A.

<sup>17</sup> *An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. A/47/277-S/24111, 17 June 1992, párrafos 55-59.

<sup>18</sup> Ver Marquina, A. y Ruiz, X.: “A European Competitive Advantage? Civilian instruments for Conflict Prevention and Crisis Management”, *The Journal of Transatlantic Studies*, vol. 3, nº 1 (Spring 2005), pp. 71-87.



Las capacidades para asumir las distintas tareas civiles de las misiones PESD de las que en un principio se dota la UE en Feira son cuatro, que posteriormente serán ampliadas:

**La policía:** en Feira, los Estados ofrecieron 5000 policías para este tipo de misiones, de los que 1000 deberían estar desplegados en un máximo de 30 días. Esta cifra se vio aumentada en la Conferencia de Compromiso de Capacidades Civiles (noviembre 2004)<sup>19</sup> –al igual que el resto de capacidades- gracias en parte a la incorporación de los 10 nuevos Estados Miembros. Actualmente hay identificados 5761 policías en este área.

Ya en Niza, se identifican dos tipos de misiones de policía: de fortalecimiento de las fuerzas locales y de sustitución.<sup>20</sup> Así, en las misiones de fortalecimiento de la policía local, las tareas de los policías europeos sería el entrenamiento, la educación, supervisar y aconsejar a la policía local. En cambio, las misiones de sustitución, basadas en situaciones de crisis tipo Kosovo, implicarían tres tareas: actividades generales de mantenimiento del orden; investigación criminal y preparación de la selección, entrenamiento, ayuda y control para el retorno gradual del orden a las instituciones locales<sup>21</sup>.

**El fortalecimiento del Estado de derecho<sup>22</sup>:** al igual que ocurre con las misiones de policía, las de fortalecimiento del Estado de derecho pueden ser de fortalecimiento como tal o bien de sustitución, donde la UE se haría cargo de todo o de parte del aparato del Estado de derecho allí donde fuera necesario. Así, las misiones de fortalecimiento tendrían como objetivo proporcionar ayuda técnica para la reforma o la organización del sistema judicial y penitenciario, entrenar a funcionarios, o el desarrollo de sistemas para hacer frente a la corrupción, entre otros.

Las misiones de sustitución se pondrían en marcha cuando las estructuras locales fueran inefectivas o inexistentes y tendrían como objetivo asumir total o parcialmente las funciones en el sistema de tribunales, en la fiscalía y como abogados de la defensa. Hasta ahora, todas las misiones de la UE dentro de este área han sido de fortalecimiento del Estado de derecho y no de sustitución.

Hasta ahora, los Estados han ofrecido unos 631 expertos legales<sup>23</sup> para este tipo de misiones, que con toda seguridad serán muchos más en el 2008, fecha del *Civilian Headline Goal*.

**Fortalecimiento de la administración civil:<sup>24</sup>** las principales funciones de los expertos en este área son la de 1) realizar funciones administrativas (registro civil, registro de la propiedad, tasas, administración local, servicio de aduanas); 2) funciones sociales (educación, servicios sociales, servicios médicos y sanitarios); 3) mejora de infraestructuras (abastecimiento de agua, energía, telecomunicaciones, transporte, gestión de basuras,...). Hasta ahora, los Estados miembros han ofrecido 562 expertos en este área<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> Ver “Civilian Capabilities Commitment Conference: Ministerial Declaration”, Bruselas, 22 November 2004.

<sup>20</sup> Presidency Conclusions. Nice European Council Meeting, 7, 8 and 9 December 2000. Annex VII to Annex VI, Strengthening of European Union Capabilities for Civilian Aspects of Crisis Management.

<sup>21</sup> *Progress Report on Civilian Aspects of Crisis Management*, 15625/03, 2 December 2003, p. 12

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>23</sup> “Civilian Capabilities...” *op. cit.*

<sup>24</sup> “Presidency Report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy”, 9526/1/01 REV 1, Brussels, 11 June 2001, pp. 28-29.

<sup>25</sup> “Civilian Capabilities...” *op. cit.*





**Protección civil:** este área está basada principalmente en los servicios de protección y rescate en situaciones de emergencia civil, desastres naturales o medioambientales. Las misiones que se prevén de este tipo son las relacionadas con el apoyo a actores humanitarios, apoyo logístico, reconstrucción de telecomunicaciones, o la construcción de campos de refugiados.<sup>26</sup> En este área el objetivo es formar a dos o tres equipos de coordinación de 10 expertos cada uno que podrían ser desplegados en 3-7 horas. Por el momento, hay 4988 expertos en este área.<sup>27</sup>

A partir del 2004 las capacidades civiles de la UE para las misiones PESD se ampliaron para dar cabida a expertos en el área de los derechos humanos, en asuntos políticos, reforma del sector de la seguridad, mediación, control de fronteras, desarme, desmovilización y reintegración, y las políticas de medios de comunicación.<sup>28</sup> Así, encontramos que en noviembre de 2004 se da luz verde a dos capacidades más<sup>29</sup> que por otro lado, están muy poco desarrolladas y definidas:

**Supervisión:** vista como una herramienta importante para la prevención de conflictos y que cuenta ya con 505 expertos; y

**Apoyo entre otros, al Representante Especial de la UE (RSUE):** en este área hay 391 expertos en áreas como los derechos humanos, asuntos políticos, género y reforma del sector de la seguridad.

Finalmente, encontramos el desarrollo de las **Equipos de Respuesta Rápida** que se dio durante el pasado año. La idea es la de formar equipos de expertos que variarán dependiendo de la misión (pero que en general estarán integrados por expertos de distintas especialidades) para la valoración temprana de una situación de crisis, el apoyo para el establecimiento de una misión civil PESD y para el apoyo temporal al RSUE o una operación PESD que ya esté en marcha.<sup>30</sup>

Actualmente hay ya identificados 100 expertos<sup>31</sup> para formar parte de este tipo de equipos de respuesta rápida que deberán ser operativos para finales del 2006. Esta iniciativa es muy importante porque consigue integrar equipos formados por especialistas de las distintas áreas dentro de una misma misión. En una situación de pre-crisis o de post-crisis no será la policía o los expertos en Estado de derecho quienes consigan contribuir a la estabilización de la zona, sino la policía, los expertos en Estado de derecho, la administración civil y los expertos en asuntos políticos, todos juntos dentro de un marco coherente.<sup>32</sup> Este tipo de equipos de respuesta es muy similar a los que Brahimi recomendaba en su conocido informe, donde recomendaba la formación de equipos de tareas integrados formados por responsables en

<sup>26</sup> "Presidency Report to the Göteborg...", *op. cit.*, p. 31

<sup>27</sup> "Civilian Capabilities..." *op. cit.*

<sup>28</sup> Ver "Action Plan for Civilian Aspects of ESDP", Adopted by the European Council (17-18 June 2004), p. 3

<sup>29</sup> "Civilian Capabilities..." *op. cit.*

<sup>30</sup> Civilian Headline Goal 2008. General Secretariat Document: Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format – Civilian Response Teams. 10462/05, 23 June 2005

<sup>31</sup> Los 100 expertos están divididos en las siguientes capacidades y especialidades: **Policía:** ley y orden público (8), investigación (8), vigilancia de fronteras (8). **Estado de derecho:** administración de justicia (8), justicia criminal/civil (8), servicio de prisiones (8). **Administración civil:** análisis de la administración pública (8), gestión de administración de servicios públicos (8). **Protección civil:** protección civil (6). **Asuntos Políticos:** asuntos políticos/procedimientos PESD (8), derechos humanos (6). **Apoyo a la misión:** administración de la misión (8), apoyo logístico y operativo (8). Fuente: CRT Generic Terms of Reference, 14745/05, Brussels, 21 November 2005

<sup>32</sup> Gourlay, Catriona: "European Union Procedures and Resources for Crisis Management", *International Peacekeeping*, vol. 11, nº3 (Autumn 2004), p. 417.



materia de análisis político, operaciones militares, policía civil, asistencia electoral, derechos humanos, desarrollo, asistencia humanitaria, desplazados y refugiados, contratación de personal, etc.<sup>33</sup>

### **3. Evolución de las misiones civiles PESD**

A pesar de que la UE se ha dotado de toda esta serie de capacidades para poder actuar ante situaciones de post-crisis o de prevención de las mismas, lo cierto es que si hacemos un repaso a las misiones que ha puesto en marcha la UE, vemos que el área civil se ha centrado casi exclusivamente en las capacidades de policía y de fortalecimiento del Estado de derecho.

Hasta ahora la UE ha desplegado 16 misiones (ver anexo 1). Del análisis de estas misiones podemos sacar varias conclusiones.

En primer lugar, el avance conseguido en las misiones de carácter civil es patente. Frente a 4 misiones militares, tenemos 10 civiles y 2 cívico-militares. De las tres misiones puramente militares, dos –Artemis y Eufor RD Congo–, se han llevado a cabo a través de instrumentos de la UE. En la misión Artemis, Francia actuó como nación marco llevando gran parte del peso de la misma. Las otras dos misiones, Concordia y Eufor Althea se han llevado a cabo a través de los acuerdos Berlín Plus con la OTAN. Se ha criticado el hecho de que Artemis, compuesto en un 85% por personal francés, y por tanto, con la mayor responsabilidad económica en manos de Francia, precisamente saliera adelante gracias a este país y no por el verdadero interés del resto de países, cuestionando así el hecho de que esta misión fuera verdaderamente de la UE o simplemente, un despliegue francés. Sin embargo, opinamos que la utilización de una nación marco para desplegar una misión de la UE es un sistema válido en este tipo de actuaciones y que bien lo podemos comparar con las misiones que despliega Naciones Unidas, formadas principalmente por efectivos asiáticos o africanos.

Vemos cómo las capacidades militares, a pesar de la gran expectación que despiertan en los medios de comunicación y entre los analistas, es un área a la que le cuesta desarrollarse por motivos que no vamos a analizar aquí. Son en cambio, las capacidades civiles de las misiones PESD las que más rápidamente se han desarrollado. Entre las razones de este rápido desarrollo podemos destacar dos: por un lado, la financiación de las misiones civiles, que se hace a través del presupuesto comunitario, lo que acelera todos los trámites burocráticos. Las misiones militares, en cambio, se financian a través del mecanismo Athena,<sup>34</sup> que coordina los gastos de cada Estado miembro. El hecho de que sean los propios Estados los que hagan frente a todo el gasto de una misión hace que no siempre se pueda actuar, a lo que hay que sumarle lo sensibles que son los Estados y la opinión pública al envío de personal militar como fuerza.

Otra razón para el rápido desarrollo de las misiones civiles PESD es precisamente esto último. Genera mucha menos controversia entre los Estados el ponerse de acuerdo para el despliegue de una misión civil que para el de una misión militar. Además, está la opinión pública, a la que le suele parecer como algo lógico la prestación de ayuda para la

<sup>33</sup> Informe Brahimi, A/55/305-S/200/809, 21 agosto 2000, p. 40.

<sup>34</sup> El mecanismo ATHENA fue creado en el 2004 como una forma de acelerar y de mejorar la coordinación de los gastos militares que cada Estado debe asumir en las misiones PESD. Ver Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications.



reconstrucción de un país, pero no tanto la prestación de esa ayuda en la fase más álgida de una crisis, donde se requiera presencia de personal militar.

En segundo lugar, si analizamos las misiones civiles encontramos que a pesar de que se han desarrollado hasta seis capacidades civiles, la mayoría de las misiones son de policía. Excepto la misión en Georgia (Eujust Themis), que era para el fortalecimiento del Estado de derecho –que estaba formada por expertos legales en exclusiva-, el resto son de policía. Si vemos la relación de todas las misiones civiles que se han desplegado, encontramos que las misiones Proxima, Mpue, Eupat, Eupol Copps y Eupol Kinshasa, son claramente de policía. No es tan evidente que el resto de misiones civiles también lo sean, pero en realidad, la mayor parte del personal de esas misiones son policías o militares. Por ejemplo, la misión Mafue-Rafah, en los territorios palestinos es una misión civil de asistencia fronteriza, formada por unas 90 personas, que en su mayoría son policías, y la misión de observación en Aceh, está formada por unas 200 personas y que en su mayoría son, o bien policías, o bien militares en atuendo civil. Esto hace que existan dudas sobre la verdadera naturaleza de algunas misiones. ¿Una misión puede ser civil cuando gran parte de sus componentes son militares? ¿Dónde está la barrera entre lo militar y lo civil?

El hecho de que la gran mayoría de las misiones sean de policía hace que nos planteemos el verdadero desarrollo de las capacidades civiles. Es cierto que la Unión está haciendo grandes esfuerzos por el desarrollo de las áreas del Estado de derecho, la administración civil y protección civil; pero en la práctica, las misiones que hay en curso se limitan exclusivamente a la utilización de personal de policía. Entre las razones que podemos encontrar a esto podemos destacar el que la policía de los distintos Estados miembros es un personal con unos conocimientos que pueden ser adaptados con más facilidad para las tareas de las misiones PESD, mientras que los expertos en el resto de áreas deben recibir un entrenamiento especial para participar en este tipo de misiones. El entrenamiento de civiles para las distintas áreas que cubren estas misiones ya se está llevando a cabo a través de la Comisión. Sin embargo, no existe una relación clara entre participar en este tipo de cursos (que duran unas dos semanas) y ser desplegado en una misión europea. Además, se calcula que más de la mitad de los participantes en este tipo de cursos no tienen intención de ser desplegados en una misión PESD.<sup>35</sup>

Por otro lado, hay que señalar la dificultad de los Estados miembros para desplegar a expertos en materia de Estado de derecho o en protección/administración civil. En el caso de los militares parece más fácil desplegarlos cuando los Estados miembros se encuentran con una seguridad territorial prácticamente garantizada. Igualmente, en el área policial ha sido más habitual su despliegue en misiones en el exterior. Pero cuando hablamos de otras áreas empezamos a encontrar dificultades. No es fácil que los Estados se desprendan de funcionarios de la administración pública durante el periodo que pueda durar una misión (6-12 meses), porque además de tener que pagarle más habría que sustituir la vacante de ese funcionario. Desde la UE, además, se pide que no todos los civiles desplegados sean funcionarios, de forma que cada misión sea mucho más polivalente y se representen mucho menos los intereses nacionales de cada Estado participante. Esto viene a añadir otro problema, porque extraer a un profesional de su trabajo habitual durante un periodo tan elevado no es fácil.

---

<sup>35</sup> Gourlay, Catriona, *op. cit.*, p. 415.





La misión Eujust Themis en Georgia fue la primera —y hasta ahora única— misión para el fortalecimiento del Estado de derecho.<sup>36</sup> Fue importante para la UE porque a pesar de ser muy pequeña, supuso un gran paso para la puesta a examen de las capacidades civiles en ese momento. Formada por unos 10 expertos (que incluían jueces, abogados y expertos penitenciarios) y con un escaso presupuesto de 2,050,000 €, esta misión fue un intento por abordar uno de los principales problemas internos del país. Algunas tareas de la misión en Georgia fueron<sup>37</sup>:

- Prestar orientación urgente a la nueva estrategia de reforma de la justicia penal;
- Apoyar la planificación para una nueva legislación
- Establecer un nuevo marco para la defensa de los derechos humanos.
- Apoyar el desarrollo de la cooperación internacional y regional en el área de la justicia penal.
- Apoyar a las autoridades georgianas a coordinar medidas de reforma judicial y anticorrupción
- Apoyar la cooperación internacional y regional en el área de la justicia penal.

A lo largo del año que duró esta misión se elaboró una estrategia conforme a estándares europeos para la mejora del estado de derecho en Georgia. Aunque se reconocieron algunas deficiencias en la estrategia, la misión acabó con éxito llevando a cabo los principales objetivos que se habían propuesto.<sup>38</sup> Después de su finalización formal, se decidió que el equipo del Representante Especial de la UE ayudara durante seis meses más a las autoridades georgianas para poner en marcha el plan de acción para la reforma de la justicia criminal que se había elaborado durante la misión, asegurando así la continuidad de la ayuda de la misión a través de programas financiados por la Comisión<sup>39</sup>.

Las misiones en la República Democrática del Congo muestran que el compromiso en la zona es claro. Hasta ahora, las cuatro misiones desplegadas han ido destinadas a crear un entorno de seguridad (misión Artemis y Eufor RD Congo), a colaborar con el entrenamiento de policías (Eupol Kinshasa) y a contribuir a la reforma del sector de la seguridad (Eusec RD Congo). Este compromiso de la Unión Europea es muy importante por dos motivos. Primero, porque demuestra una actitud que va algo más allá de una ayuda puntual. Hay un compromiso de contribuir no sólo a detener puntualmente la violencia (Artemis), sino también de contribuir a que esa violencia no vuelva a surgir, mejorando las fuerzas de seguridad del país, colaborando con el entrenamiento de policía civil, promoviendo políticas acordes a los derechos humanos y a los estándares democráticos, promoviendo la transparencia, en definitiva, contribuyendo a que haya un paso de la seguridad militar a la seguridad civil.

Otro ejemplo de este compromiso es el de Macedonia. Además de con efectivos militares que contribuían a la seguridad territorial (Operación Concordia), la Unión ha estado presente en el país con las misiones de policía Próxima y Eupat (que ha sustituido a Próxima). Ambas

<sup>36</sup> Ver Ruiz, Xira: “La Misión ‘EUJUST THEMIS’ en Georgia”, en *UNISCI Discusión Papera*, nº 7 (enero 2005), en <http://www.ucm.es/info/unisci/Xira5.pdf>.

<sup>37</sup> “Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia”, EUJUST THEMIS.

<sup>38</sup> Briefing by the Head of Mission on the successful conclusion of EUJUST THEMIS, 22 July 2005, at [http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/050722\\_Themis\\_UPDATE\\_3\\_final\\_briefing.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/050722_Themis_UPDATE_3_final_briefing.pdf)

<sup>39</sup> “Presidency Report on ESDP”, 15678/05, 12 December 2005, p. 7.



misiones tienen como objetivo mejorar la efectividad de la policía fronteriza, el orden, la transparencia, y la lucha contra la corrupción y el crimen organizado.

También es importante decir que además de la labor de estas misiones, está la labor del Representante Especial, que de alguna manera coordina las actividades en el terreno y que una vez terminada la misión siempre permanece en la zona como un elemento de refuerzo del trabajo de cada misión, como ocurrió en el caso de Georgia.

### Consideraciones finales

El desarrollo de los instrumentos PESD en la Unión Europea le ha proporcionado al Consejo una nueva forma de contribuir a la consolidación de la paz en distintas áreas. Este hecho, a su vez, le convierte en un actor más válido y creíble en la escena internacional. Además, la disponibilidad por parte de la Unión de capacidades tanto militares como civiles le convierte en un actor único en materia de gestión de crisis y prevención de conflictos.

Aunque es cierto que todo está en su estado embrionario, no podemos dejar de resaltar la sorprendente rapidez con que se han desarrollado los aspectos civiles de las misiones PESD. Y a pesar de que de entre las distintas capacidades, parece que la que verdaderamente ha progresado ha sido la de policía, existe un gran interés por parte de los distintos Estados miembros en que otras capacidades salgan adelante. Para que la UE pueda ser un actor influyente y un actor decisivo, deberá estar respaldada de una serie de instrumentos que le permitan actuar allí donde se le necesita, instrumentos tanto civiles como militares. El desarrollo de estos últimos parece que seguirá haciéndose de forma más lenta debido a la sensibilidad que produce este tema, pero los instrumentos civiles pueden seguir desarrollándose a buen ritmo de forma que se puedan desplegar misiones con mayor frecuencia y en áreas más diversas. No obstante, hay que recordar que las misiones PESD, lanzadas desde el Consejo, deben darse con la unanimidad de todos los Estados miembros, por lo que son ellos los que al final marcan el camino y la velocidad que debe seguir la Unión Europea.

Quizás lo más difícil para los Estados sea seleccionar a expertos civiles lo suficientemente preparados como para ser desplegados. Además, las misiones estarán compuestas por personal de distintos países miembros, con lo que todos deberán tener una formación similar y unos mecanismos de coordinación muy claros. Otros problemas que se han identificado en las misiones PESD lanzadas hasta el momento están relacionados con elementos de planificación administrativa y logística, con las medidas de seguridad, con las comunicaciones, con el apoyo de la misión sobre el terreno o el desplazamiento a la zona de despliegue. Todos son problemas que podrían resolverse conforme se van identificando deficiencias y se va acumulando experiencia. Por lo tanto, debe mejorarse tanto la formación de los expertos de cada Estado miembro como todos los aspectos prácticos a la hora de lanzar una misión.

El que hasta ahora se haya desarrollado más la parte civil que la militar no debe verse como un punto débil de la Unión. Es más, hay quien dice que dotarse de mayores capacidades militares haría que el territorio europeo fuera visto como mucho más “militarizado” que hoy día, y así, más proclive a adquirir “enemigos” tradicionales.<sup>40</sup>

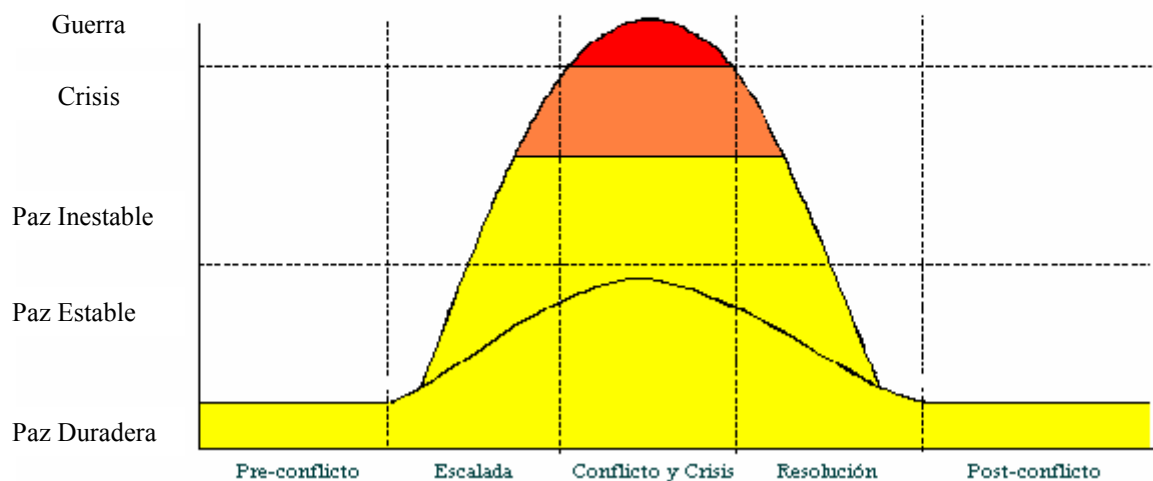
---

<sup>40</sup> Bailes, Alyson: “The EU as a Force of Good: The Challenge of ESDP”, *Speaking Note*, UI, 12 May 2005.

También es importante que se identifiquen claramente los objetivos del Consejo para las misiones PESD, y sobre todo, es importante que se mejore la coordinación entre las políticas del Consejo y la Comisión, de forma que las actuaciones de ambos en el área de la prevención de conflictos se lleven a cabo de forma coherente.

Finalmente, señalar que la Unión Europea no tiene más remedio que contribuir activamente a la paz y la seguridad internacional dado el nuevo escenario internacional en el que estamos. El querer dotar de instrumentos militares, pero sobre todo, de los civiles, también nos da una idea de la forma en que la UE quiere contribuir a esa paz. Y aunque es cierto que sus instrumentos de cooperación y asistencia económica son los más eficaces en el área de la prevención de conflictos, lo cierto es que serán los instrumentos PESD que ha desarrollado el Consejo los que le den una mayor dimensión estratégica y los que le conviertan en un actor creíble en el área internacional.

Fig. 1 <sup>41</sup>



**Instrumentos civiles**

**Instrumentos cívico/militares**

**Instrumentos militares**

<sup>41</sup> Adaptación propia del modelo de Samarisinghe, S; Donaldson, Brian y McGinn, C. (1999): *Conflict Vulnerability Analysis. Issues, Tools & Responses*, en <http://certi.org/publications/Manuals/CVA.pdf>.

Fig. 2<sup>42</sup>

Misión	Lugar	Tipo	Fecha	Presup.	¿Activa?	Pers.
1. PRÓXIMA (misión de policía de la UE en la ex república yugoslava de Macedonia)	Macedonia	CIVIL	15/12/2003-14/12/2005	€15 M	No	200
2. EUJUST THEMIS (misión de la UE en pro del Estado de derecho en Georgia)	Georgia	CIVIL	16/07/2004-14/07/2005	€2.5M	No	10
3. MPUE (Misión de policía de la UE en ByH)	Bosnia y Herzegovina	CIVIL	1/01/2003-12/2007	€38M anuales	Sí	500-400
4. EUPAT (equipo policial consultivo de la UE en la Antigua República yugoslava de Macedonia)	Macedonia	CIVIL	15/12/2005 (mandato de 6 meses)	€1,5M	Sí	30
5. EUPOL COPPS (Misión de policía de la UE para los territorios palestinos)	Territorios Palestinos	CIVIL	01/2006 (mandato de 3 años)	€6,1M anuales	Sí	33
6. MAFUE-RAFAH (Misión de asistencia fronteriza de la UE para el paso fronterizo de Rafah en los territorios palestinos)	Territorios Palestinos	CIVIL:	25/11/2005 (mandato de 12 meses)	€11,5M	Sí	75
7. EUPOL KINSHASA (misión de policía de la UE en Kinshasa)	RDC	CIVIL	05/2005-12/2006	€4,4M anuales	Sí	29
8. MOA (misión de observación de la UE en Aceh)	Indonesia	CIVIL	15/09/2005-06/2006	€15M	Sí	200
9. Misión fronteriza de la UE para Moldova y Ucrania	Moldavia y Ucrania	CIVIL	1/12/2005 (Mandato de 2 años)	€8M	Sí	120
10. CONCORDIA	Macedonia	MILITAR	03/2005-03/2005	€6,2M	No	600
11. ARTEMIS	RDC	MILITAR	07/2003-12/2003	€7M	No	2000
12. EUFOR ALTHEA	ByH	MILITAR	2/12/2004-¿?	€71,7M	Sí	6200
13. EUJUST LEX (misión integrada de la UE por el Estado de derecho en Iraq)	Iraq	CIVIL	1/07/2005 (mandato de 12 meses)	€10M	Sí	¿?
14. AMIS II (apoyo de la UE a AMIS II)	Darfur	CIVIL / MILITAR	07/2005-¿?	€4M	Sí	9
15. EUSEC RD Congo	RDC	CIVIL	8/06/2005 (mandato de 12 meses)	€1,6M	Sí	¿?
16. EUFOR RD CONGO	RDC	MILITAR	25/04/2006 (mandato de 4 meses)	€16,7M	Sí	400-450

<sup>42</sup> Elaboración propia a través de los datos sobre las distintas misiones que proporciona el Consejo de la Unión Europea en [http://ue.eu.int/cms3\\_fo/showPage.asp?lang=es&id=268&mode=g&name](http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?lang=es&id=268&mode=g&name)



# UNISCI Discussion Papers

## BRIDGING DEVELOPMENT GAPS IN SOUTHEAST ASIA: TOWARDS AN ASEAN COMMUNITY

**AUTHOR:<sup>1</sup>**

**MELY CABALLERO-ANTHONY**  
**Institute of Defence and Strategic Studies (IDSS),**  
**Nanyang Technological University, Singapore**

“It matters little how much information we possess about development if we have not grasped its inner meaning.”

Denis Goulet, *The Cruel Choice*.

### Introducción

Since the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) declared its *ASEAN Vision 2020* (1997) that envisioned a “Community of caring societies...living in peace...and bonded together in partnership in dynamic development,”<sup>2</sup> the impetus to work together toward closer and deeper economic integration in Southeast Asia appears to have gained considerable momentum. These efforts are reflected in a number of region-wide (or ASEAN) initiatives geared toward providing a regional framework to realise those goals. These initiatives include: the Hanoi Plan of Action (HPA, 1997) which followed the ASEAN Vision 2020; the Initiatives for ASEAN Integration (IAI, 2000) which aimed to assist the new (CLMV) members in the economic integration process in order to avoid the emergence of a two-tier ASEAN; and more recently, the Declaration of the ASEAN Community, also known as the Bali Concord II (2003).

The Bali Concord II has so far been the most significant among the regional measures adopted, in that it outlines the modalities and the extent to which ASEAN-member countries are willing to go to realise their idea of a Community—peaceful, prosperous and caring. Underlying these shared aspirations is the belief that absent any one of these elements (e.g. economic development), regional peace and security would remain elusive. Hence, the Bali Concord II can be seen as an embodiment of these aspirations and are translated in the goal to establish the three-pillared communities namely: the ASEAN Economic Community (AEC), ASEAN Security Community (ASC) and the ASEAN Socio-Cultural Communities (ASCC) by the year 2020.

---

<sup>1</sup> *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.* The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

<sup>2</sup> See *ASEAN Vision 2020*, in <http://www.aseansec.org>.



While the Bali Concord II may be regarded as a culmination of ASEAN's efforts on regional cooperation, the frameworks for achieving these goals through the three-pillared communities are approached and pursued in a highly integrated manner—closely interlinked and almost seamless. The significance of which must not be overlooked since they reinforce a *leitmotif* that characterised the regional approaches found in ASEAN.<sup>3</sup> Be it in the area of security or development, this *leitmotif* is reflected in the emphasis placed on adopting a “comprehensive” approach to any one of these areas. Similarly, this type of approach extends to the very conceptualisation of development and security in the region.

These regional concepts, frameworks and approaches of development and security become all the more relevant when we examine the issue of development gaps in Southeast Asia and when we delve into the specific issues like narrowing the development gaps in the region. Against these background, this paper proceeds in three parts. Following the introduction, this paper begins with a brief review of evolution of development thinking and how these shifts in emphases had informed the way development is assessed. This section includes a brief description of the various measures and indices used to measure development and how these have in turn influenced the way development has been measured in Southeast Asia. The second part proceeds to assess the state of human development in the region. It highlights some of the most visible disparities observed in the region and looks at some issues that emerge in identifying and addressing these development gaps. Finally the paper concludes with some thoughts on the current ASEAN mechanisms designed to address development issues in the region.

## **1. The Evolving Concept of Development and ‘Development Gaps’**

Much has changed in the interpretation and understanding of the concept of “development”. In the broad field of economics for instance, development economists had been reconceptualisation of the notion of development beyond the narrow confines of economic development alone. One would recall the move in the late 1970s-early 1980s when development scholars like Michael P. Todaro had pushed for a re-thinking of development beyond the preoccupation with economic growth. Todaro defined “development” to mean the “process of improving the quality of all human lives”, and highlighted 3 important values associated with it, namely:

- raising people's living levels—(their incomes and consumption levels of food, medical services, education) through ‘relevant’ economic growth processes;
- creating conditions conducive to the growth of people's self-esteem through the establishment of social, political and economic systems and institutions which promote human dignity and respect, and
- increasing people's freedom to choose by enlarging the range of their choice variables.<sup>4</sup>

This reconceptualisation of development significantly influenced the way development was understood. For one, it signalled a move to assess development beyond the narrow economic objectives, i.e. “gross national products” to larger social and political goals. Advocates for this reconceptualisation proposed that development be defined as a “multi-dimensional process involving *changes in structures, attitudes and institutions*, as well as the acceleration of economic growth, the reduction of inequality and the eradication of absolute

<sup>3</sup> ASEAN and Southeast Asia will be used interchangeably in this presentation.

<sup>4</sup> See Todaro, Michael (1982): *Economics for a Developing World*, Essex, Longman, pp. 87-104.





poverty.”<sup>5</sup> Todaro and others had argued that while economics must play a central role in the development process, “the impact of that role would be greatly diminished, even nullified, if at the same time, the importance of attending to the determinants of national and personal esteem and of striving to broaden society’s freedom to choose are not also afforded priority attention...by politicians and planners alike.”<sup>6</sup>

Although the shift in emphases during that period was reflective of and attendant to the “structuralist/reactionary” movements emerging from Third World/developing countries that questioned the dominant paradigms on developments, these attempts to provide a more comprehensive view of development found added voices in the influential works of scholars from the developing world in Asia. Among them were scholars like Mahbub Ul Haq and Amartya Sen. Mahbuh Ul Haq’s work on constructing the UNDP’s Human Development Index greatly influenced the global search for new development paradigms that focused on human basic needs and placed the well being of people at centre-stage in human development approaches, instead of rigid economic indicators. Similarly, Amartya Sen’s seminal work on *Development as Freedom* (1999) echoed the same concerns of Ul Haq, and had argued that human wellbeing cannot be measured by a person’s possessions alone but by what a person is, or can do. Development, according to Sen, should be seen as “a process of expanding the real freedom that people enjoy” and increasing their capability to function. Often referred to as the “capabilities school” of development<sup>7</sup>, this approach requires the removal of major sources of unfreedom: poverty as well as tyranny, poor economic opportunities and systematic deprivation, neglect of public facilities...and intolerance of repressive states.”<sup>8</sup>

To be sure, the concept of development remains a dynamic concept until today and continues to impact the way development has and should be measured. This trend is seen in the number of indices and indicators that has been crafted to more adequately measure development. The United Nations Development Program (UNDP) for example, has since the early 1990s come up with the annual Human Development Report (HDR) highlighting the Human Development Index (HDI) based on 3 basic qualitative indicators: living standards (GNP); life expectancy and literacy. It has also come up with the Human Poverty Index (HPI) in 1997 that examines 3 aspects of human deprivation in the dimensions of education, health and nutrition (the converse of the HDI). Similarly, the World Bank and the ADB have produced annual development reports that focus on *absolute* poverty—a condition of life so characterised by malnutrition, illiteracy and disease “as to be beneath any reasonable definition of human decency”.<sup>9</sup> Notwithstanding these varying perspectives however, there appears to be an emerging consensus on the goals of development—beyond growth rates of GDP to achieve ‘human development’ or ‘comprehensive development.’ More recently, these notions of human and comprehensive development have found added resonance and articulation with the launching of the United Nation’s Millenium Development Goals (MDG) in 2000. The UN MDG had set out to achieve 8 key goals (See Table 1) and had set specific target dates to meet these objectives.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>6</sup> *Ibid.* See also Meirer, Gerald and Stiglitz, Joseph (2001): *Frontiers of Development Economics: The Future Perspective*, New York, Oxford University Press.

<sup>7</sup> See *Asian Development Report on Reducing Poverty, 2004*.

<sup>8</sup> Sen, Amartya (1999): *Development as Freedom*, New York, Knopf.

<sup>9</sup> See *World Development Report 1980*, New York, Oxford University Press, p. 32.

*Table 1: United National Millennium Development Goals<sup>10</sup>*

Goals	Targets
1. Eradicating extreme poverty and hunger	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Reduce by half the proportion of people living on less than a dollar a day</li><li>▪ Reduce by half the proportion of people who suffer from hunger</li></ul>
2. Achieve universal primary education	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ensure that all boys and girls complete a full course of primary schooling</li></ul>
3. Promote gender equality and empower women	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Eliminate gender disparity in primary and secondary education preferable by 2005, and at all levels by 2015</li></ul>
4. Reduce child mortality	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Reduce by two thirds the mortality rate among children under five</li></ul>
5. Improve maternal health	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Reduce by three quarters the maternal mortality ratio</li></ul>
6. Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Halt and begin to reverse the spread of HIV/AIDS</li><li>▪ Halt and begin to reverse the incidence of malaria and other major diseases</li></ul>
7. Ensure environmental sustainability	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes; reverse loss of environmental resources</li><li>▪ Reduce by half the proportion of people without sustainable access to safe drinking water</li><li>▪ Achieve significant improvement in lives of at least 100 million slum dwellers by 2020</li></ul>
8. Develop a global partnership for development	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Develop further an open trading and financial system that is rule-based, predictable and non-discriminatory. Includes a commitment to good governance, development and poverty reduction – nationally and internationally</li><li>▪ Address the least developed countries' special needs. This includes tariff- and quota-free access for their exports; enhanced debt relief for heavily indebted poor countries; cancellation of official bilateral debt; and more generous official development assistance for countries committed to poverty reduction</li><li>▪ Address the special needs of landlocked and small island developing states</li><li>▪ Deal comprehensively with developing countries' debt problems through national and international measures to make debt sustainable in the long term</li><li>▪ In cooperation with developing countries, develop</li></ul>

<sup>10</sup> UN Millennium Development Goals, 2000, at <http://www.un.org/millenniumgoals>.





---

decent and productive work for the youth

- In cooperation with pharmaceutical companies, provide access to affordable essential drugs in developing countries
  - In cooperation with the private sector, make available the benefits of new technologies – especially information and communication technologies
- 

If one examines the impact of these evolving trends in development thinking in Southeast Asia, it is interesting to note that the salient dimensions of human and comprehensive development are not really alien to the region.<sup>11</sup> As indicated earlier, these adjuncts to the concept of development have been around for some time in ASEAN and are commonly seen in the myriad ASEAN declarations and documents.<sup>12</sup> While the approaches to achieve comprehensive and human development may not have been realised as reflected in the region's experience with Asian financial crisis where painful lessons were learnt, these ideas of promoting people-centred development and human security had been revived.<sup>13</sup> Moreover, since the region's debilitating experience with 1997 economic crisis, efforts have been underway to further advance the notion of human development and human security in Southeast Asia.<sup>14</sup> A significant initiative in this regard is the recent launching of the first Southeast Asian Development Report (SEA-HDR, 2005). The SEA-HDR is the first attempt in the region to examine the state of human development in the ASEAN, using several benchmarks such as the UNDP HDI index and related indices (GDI and GEM), plus indicators based on *ASEAN Vision 2020*. The Report was also the first attempt to assess the progress of human development goals by relating them to the UN MDG goals and targets, particularly on poverty reduction and education.<sup>15</sup>

In brief, the development thinking in ASEAN can be viewed as being part and parcel of the evolving global debates and the unending normative quest to promote the comprehensive and human-centred goals of development. And, an important aspect of this quest is to address the issue of development gaps.

### 1.1. The Notion of Development Gaps in ASEAN

The dynamic evolution of development thinking is significant when one attempts to examine this issue in Southeast Asia. At least two salient questions need to be raised in this discussion.

---

<sup>11</sup> For an in-depth discussion on ASEAN's notion of comprehensive security, see Alagappa, Muthiah "Comprehensive Security: Interpretations in ASEAN Countries", in Scalapino, Robert *et al.* (eds.) (1989): *Asian Security Issues Regional and Global*, Institute of East Asian Studies, Berkeley, University of California.

<sup>12</sup> See for example, the *Bali Concord I* or *ASEAN Declaration of 1967*.

<sup>13</sup> For more discussion on the human development and human security in Southeast Asia, see Caballero-Anthony, Mely: "Human (and) Comprehensive Security", *Indonesia Quarterly*, No. 28, pp. 411-422, 2000; and, "Human Security in the Asia Pacific: Current Trends and Prospects", in Dickens, David (ed.) (2002): *The Human Face of Security: Asia Pacific Perspectives*, Canberra Papers on Strategy and Defence No. 144, Canberra, Australian National University, 2002, pp 18-29.

<sup>14</sup> Caballero-Anthony, Mely: "Re-visioning Human Security in Southeast Asia", *Asian Perspectives*, Vol. 28 No. 3 (2004), pp. 155-189.

<sup>15</sup> See the *Southeast Asian Human Development Report*, in <http://www.dirp3.pids.gov.ph/seahdr/seahdr.html>.



At the risk of sounding pedantic, some clarity might be useful given the extent to which the concept of development had evolved. Hence, before proceeding to identify what are these development gaps, the questions we may want to ask (again) are: (1) Are we following the UNDP's human and comprehensive definition of development? And, (2) what measurements and benchmarks are we going to use in identifying and assessing these gaps?

Given the current interest in narrowing development gaps in the region, these questions become especially relevant to ASEAN since its record of measuring development had been very disparate, even with the recent SEA-HDR. This will be addressed in the next section of this paper. But, suffice it to say at this point that clarity in concept logically requires us to also agree on what we mean by gaps or disparities in development. From the previous discussion, an implicit understanding of development gap could refer to the disparity (difference and/or inequality) between the multi-dimensional aspects of human development. Given the UNDP's definition for example, these could refer to gaps or differences based on the given macro indicators of the HDR—life expectancy, education, GNP per capita. One could also extend the analysis to include new indicators such as human development index, human poverty index, gender development index, and gender empowerment. With the new trends in producing regional HDRs, like the SEA-HDR, additional indicators may also have to be included such as good governance, environmental sustainability, and others. To be sure, development gaps are indeed multi-faceted.

The task is therefore daunting. The problem is further compounded when one takes up the more 'comprehensive' definition of human development using Amartya Sen's capabilities approach that seeks to gaps in '*freedom of choice and control of one's life*'. How should be assess this and how do we identify gaps? Moreover, in assessing these disparities, one may also ask at what level should the 'development gap' be optimally smaller for it to be considered insignificant?

In brief, while the evolving trends on reconceptualisation development allows us to have a broader and more informed view of human development, it raises however a practical issue of providing a more coherent, systematic methodology to measure an ever expanding notion of development. This problem becomes even more acute when one attempts to measure its qualitative dimensions, especially when doing a comparative analysis of a region with disparate conditions.

Having outlined some of the preliminary issues that one encounters in discussing development gaps, the next section will now proceed to examine the state of human development in ASEAN and identify some of the more visible gaps.

## **2. Understanding the Nature of Development Gap in Southeast Asia: Issues and Concerns**

It is beyond the scope of this paper to provide a comprehensive analysis of the nature and extent of the development gaps in the region. Hence, for the purpose of a more manageable presentation let me highlight/focus on three areas when examination the complex nature of development gaps in ASEAN.

### **2.1. Nature of economic differentials—Between, Among, and Within ASEAN states**

From available data, there are three points that are worth mentioning here with regard to the nature of economic differentials observed in the region. The first is the more common fact



regarding the widening economic gaps between the states in the region. This is most visible when one compares the HDR of the ASEAN-6<sup>16</sup> with the newer CLMV countries (Cambodia, Laos, Myanmar and Vietnam), and where concerns have been raised about having a 2-tiered ASEAN. Based on the UNDP Human Development Indicators, Table 2 provides us with a good snapshot of the state of human development in the region.

Table 2: Human Development Indicators<sup>17</sup>

	Human Development Index (HDI) Rank 2002	GDP per capita (PPP US\$) 2002	Life expectancy at birth (years) 2002	Adult literacy rate (% age 15 & above) 2002	Gross enrolment ratio for primary, secondary & tertiary schools (%) 2001/2002	Public Expenditure on Health (% of GDP) 2001
Brunei	33	19,210	76.2	93.9	73.0	2.5
Indonesia	111	3,230	66.6	87.9	65.0	0.6
Malaysia	59	9,120	73.0	88.7	70.0	2.1
Philippines	83	4,170	69.8	92.6	81.0	1.5
Singapore	25	24,040	78.0	92.5	87.0	1.3
Thailand	76	7,010	69.1	92.6	73.0	2.1
Cambodia	130	2,060	57.4	69.4	59.0	1.8
Laos	135	1,720	54.3	66.4	59.0	1.7
Myanmar	132	1,027	57.2	85.3	48.0	0.4
Vietnam	112	2,300	69.0	90.3	64.0	1.5

From the above, one notes that among the ten ASEAN countries, it is the smallest states—Singapore and Brunei, that fall within the ‘high human development’ category based on the HDR indicators (HDI rank, GDP, life expectancy, education and health). Malaysia, Philippines and Thailand fall within the upper ‘medium human development category’, while Indonesia and Vietnam are categorised under the medium ‘medium human development category.’ The figures for CLM explain why they fall within the lower ‘medium human development’ category.

It is in the poverty indicators where this disparity is most revealing. (See Table 3 below). The figures for the CLMV countries reflect relatively high poverty levels. Based on the international poverty line (i.e. population living below US\$1 a day), a sizeable proportion of Cambodia’s and Laos’ population live below the poverty line at 34.1% and 39% respectively.

<sup>16</sup> The ASEAN- 6 refers to the older members of ASEAN comprising Brunei, Indonesia, Malaysia, Philippines and Thailand.

<sup>17</sup> UNDP Human Development Report 2004, *op. cit.*



The economic picture becomes extremely stark when one compares the figures of the CLMV countries with the ASEAN-6. Singapore, the richest country in ASEAN, for instance has a per capita GDP that is 23.4 times more than Myanmar, the poorest country in the region. Life expectancy and adult literacy also tend to be higher in the ASEAN-6 countries (although Vietnam and Myanmar adult literacy rates are comparable to the ASEAN-6).

Table 3: Poverty and Income Inequality<sup>18</sup>

	Population in Poverty (National poverty line) (%)	Proportion of population below \$1 a day (%)	Gini Coefficient
Indonesia	18.2	7.5	0.34
Malaysia	7.5	0.2	0.44
Philippines	34	15.5	0.46
Singapore	...	...	0.43
Thailand	9.8	1.9	0.43
Cambodia	35.9	34.1	0.45
Laos	38.6	39.0	0.37
Myanmar	22.9	...	...
Vietnam	28.9	13.1	0.38

The second point in the study of economic differentials (at least from these indicators) is the fact that these gaps are also found even among the ASEAN-6. Malaysia, although coming after Brunei in the ranking of countries with high per capita GDP in the region, is only a distant third. (Malaysia's GDP per capita is US\$9,120 in Purchasing Power Parity (PPP) terms compared to Singapore at US\$24,040 and Brunei at US\$19,210.) At the same time, Indonesia's GDP per capita is only about a third of Malaysia's. Meanwhile, the Philippines has the highest incidence of poverty among the ASEAN-6 countries where 15.5% of the population live below US\$1 a day compared to Thailand (1.9%) and Malaysia (0.2%).

It is also instructive to note that despite the declining rates of poverty incidence in the region over the last two decades, the region appears to becoming more unequal. Many countries exceed the Gini coefficient threshold of 0.40 of low inequality<sup>19</sup>. For instance, Malaysia's low poverty levels compared starkly with its relatively high Gini coefficient of 0.44 - see Table 3. (This also seems to be the case for Thailand.)

<sup>18</sup> Asian Development Bank, *Key Indicators 2004*.

<sup>19</sup> The Gini coefficient - which ranges between 0 and 1 - is a measure of income inequality. When the Gini coefficient is 0, there is perfect equality where everyone has the same income. At the other extreme i.e. the Gini coefficient is 1, there is perfect inequality where one person has all the income and everybody else has zero income.



The third point is the often ignored, yet salient fact that there are striking income disparities within a country (i.e. between the urban-rural; between provinces, districts and municipalities). In the Philippines, for instance, poverty incidence is highest at 66 per cent in the Southern Mindanao region compared with the capital, Manila's, 8.7 per cent. In Indonesia, inequality between regions, provinces, districts and cities are reported to be very high, with the province of Papua for example having half of its population falling below the poverty line compared with Jakarta's 3.4 per cent.<sup>20</sup> In the CLMV regions, it is in the remote rural areas where ethnic minorities live that one finds the most deprived and the most vulnerable groups in these societies. Furthermore, new dimensions of poverty are emerging in the more industrialized ASEAN economies such as Malaysia and Singapore, e.g. urban poverty, as well as poverty found among the most vulnerable segments of society such as single parent households, the elderly, the handicap etc. These are often caused by economic and social dislocation brought on by structural economic changes.

## **2.2. Institutional capacity and resource limitations.**

Beyond the macro data are also salient disparities in institutional capacities and resources. While one would assume a certain minimum level of government capacity and a minimal level of economic capacity to be able to respond to and address these development gaps, there are severe institutional and resource constraints faced by almost half of the countries in the region. There are several reasons for these limitations. For one, most of the CLMV countries are agricultural based economies and are still in transition from centrally planned to market-oriented economic systems. Institutional capacities are known to be extremely weak reflected for instance in inadequate or even inchoate institutional frameworks for business and investments regulations. Many state owned enterprises (SOEs) are inefficient and sorely need to be reformed. Legal frameworks are not only weak but also rudimentary. Moreover, given that CLMV countries are heavily dependent on financial capital from abroad in the form of official development assistance (ODA), Foreign Direct Investments (FDIs) and foreign loans, the problems become more pronounced with regard to their ability to optimally utilize and maximize these foreign assistance.

Lack of institutional capacity stems primarily from scarcity of qualified human resources and from lack of and poorly developed education systems, especially at secondary and tertiary levels. Training in technical and scientific areas is extremely limited, not to mention the poor access to ICT. Much has already been written about the need to close the digital divide in the region, but the progress on ICT within the CLMV is still at very low levels. Hence, a major challenge for most of these countries to hurdle is meeting the bare minimum requirement in institutional and economic reforms to facilitate its further integration in the region and the world. But as Vo Tri Thanh had noted, CLMV countries run the risk of being marginalized during the process of regional economic integration thus raising concerns regarding the widening development gap between the older and newer members of ASEAN.<sup>21</sup>

## **2.3. Governance and Accountability**

Gaps in human development are now also linked to governance. With the growing emphasis on people-centred development, there has been pressure to include governance as an

<sup>20</sup> See *Southeast Asian Development Report, 2005*, p. 26, in <http://www.dirp3.pids.gov.ph/seahdr/seahdr.html>.

<sup>21</sup> For more details on institutional and human resource challenges facing CLMV, see Trung, Thai Quan: "The ASEAN Economic Community: Perspectives from ASEAN's Transitional Economies", in Hew, Denis (ed) (2005): *Roadmap to an ASEAN Economic Economy*, Singapore, ISEAS.



important variable in measuring the quality of development. While one could readily agree with the argument that good governance creates the conditions conducive to the development of social, political and economic systems and institutions that promote human dignity and respect, the notion of *good* governance is however contested.

Notwithstanding the varying conceptions of governance, it generally refers to the “mechanisms and processes for citizens and groups to articulate their interests mediate their differences and exercise their legal rights and obligations”.<sup>22</sup> Good governance therefore allows these processes to function through transparency, accountability, rule of law, efficient and effective institutions and participatory processes. Among the 5 components that define good governance, it is often the political—e.g. issues of participatory processes—that is contentious and where gaps are usually identified. Hence, measures for good governance are become problematic, particularly on the issue of deciding which variables are important.

Given that governance (at least as generally defined in the SEA-HDR) is rooted in the rights-based approach, to enable among others the “expansion of choice” for people to lead the kind of lives they want to lead, then variables such as: accountable political systems, respect for human rights, protection from gender and minority discrimination, free and fair elections, etc. make for complex and uneven measures especially when comparisons across the region are carried out. To be sure, there would be more divergence than convergence given the differences in political systems: from an absolute monarchy in the case of Brunei, to communist/socialist oriented systems of Laos and Vietnam, the military regime in Myanmar and the democratic systems—albeit arguably of different grades (?) in Cambodia, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand. On the one hand, while other countries may score low for political rights, they may score high for economic rights and vice versa.

Hence, it is not surprising that the trends measured in the SEA-HDR on governance have been patchy and in some cases received more negative than positive scores. For example, using the governance index of ‘voice and accountability’ (referring to process by which those in authority are selected and replaced through the exercise of political rights, among others), it is interesting to note that only 3 countries—Philippines, Thailand and Singapore—scored positively while the rest scored negatively.<sup>23</sup> The contrast in having a positive score for Singapore and a negative score for Malaysia may be contested by some who could argue that while the former has a dominant single party system, the latter has in fact opposition parties that continue to pose serious challenges to the ruling party.

It is beyond the scope of this essay to provide a comprehensive discussion on this particular subject, but the point that is being highlighted here is the difficulty in providing a systematic and coherent comparison of good governance in the region. This goes back to the issue raised in the previous section of this paper regarding the problem of clarity in concepts, indicators and measurements. Nevertheless, it must be also be pointed out that the current work on measuring good governance in the region, limited as they are, provide a sense of the problems faced by states and people in establishing a system that protects human dignity and human rights. These include the kinds of research and surveys that measure corruption, transparency, and democracy that offer instructive insights into the kinds of challenges faced by individual countries in the region and the rest of the world.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> See SEA-HDR, p.40

<sup>23</sup> See SEA-HDR, p. 45. The measures used by SEA-HDR were adopted from the methodology prepared by Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (or KKM). While more information need to be gathered to understand the mechanics of applying such methodology, the results on the surface are quite revealing yet puzzling to many.

<sup>24</sup> Such measures include, the Transparency Index, Freedom House Index, etc.





### **3. The ASEAN Community Framework: Advancing the Agenda of Narrowing Development Gaps**

In spite of the mixed picture of development trends in the region and the complexity of issues that emerge when examining gaps, it is nonetheless useful to assess the current initiative by ASEAN in addressing these issues, especially within the context of the ASEAN Community. With the snapshot of development gaps provided above, it appears that the goal of establishing a community of caring societies appears to be a long way ahead given the daunting challenges facing the region—either between within the ASEAN-6 and CLMV countries in the context of economic integration and political-security cooperation, or within the ASEAN-6, and more importantly perhaps given the dynamics within each of these countries where serious development issues are present.

Yet, despite these hurdles, one could argue that the regional project of setting up this Community raises/brings the human and comprehensive development agenda right in the heart of each member's national policies. The recently concluded Vientiane Plan of Action (VPA, 2004) that provides the framework to realise the goal of an ASEAN community, has set out the specific areas in the political, socio-cultural and economic sphere where specific agendas needed to be addressed. In setting out the ASC, for instance, one of the strategic thrusts was political development. This specific agenda highlighted the need to promote human rights and obligations, allowing for the stock-taking of existing human rights mechanisms and equivalent bodies, including sectoral bodies that look into the rights of women and children; establishing a network of cooperation among existing human rights mechanisms; expanding/elaboration of an ASEAN instrument on the protection and rights of migrant workers; as well as the establishment of an ASEAN commission for the promotion and protection of the rights of migrant workers.

These measures are closely followed by establishment of programmes to strengthen the rule of law, judiciary systems and legal infrastructure, and good governance.<sup>25</sup> The emphasis on promoting good governance is indeed extremely significant given that this was an area that not too long ago ASEAN had been conspicuously silent on.

More importantly, the VPA had adopted the Vientiane Integration Agenda (VIA) which also outlined specific areas and measures to narrow the development gap between the old and new members, albeit, mainly in the economic sphere. Among the measures outlined include: the strengthening of the Initiative for ASEAN Integration (IAI) that explores modalities for more resource mobilisation, and programme on social development that will support the national poverty reduction programme with regional advocacy efforts.<sup>26</sup> Resource mobilisation under the AIA programme is an important agenda here since the quantum of resources committed under this programme especially those coming from the 'richer' countries in ASEAN are relatively smaller compared with other ODA received by CLMV.<sup>27</sup> It has been argued other ASEAN countries may need to participate more actively in this area as this would not only enhance regional economic integration, but could also strengthen the solidarity of this community. This is salient point that needs serious attention given the lacklustre performance of the IAI initiative.

The extent to which these goals are carried out under the AEC scheme would certainly still need to be assessed in due course. That focused assistance programmes are now being targeted with specific timelines indicate greater commitment in bridging the development

<sup>25</sup> See *Vientiane Plan of Action, 2004*, in <http://www.aseansec.org>.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Tranh, op. cit.* p. 13.





gaps and enhancing prospects for integration. To be sure, the task must be carried not only between the ASEAN-6 and the CLMV, but also by every member of this community given that the notion of development has to be understood and achieved in a comprehensive way.

Such an approach would do well to reinforce the way ASEAN has been seen to undertake its regional endeavours. Given the seamless nexus between human development and human security, the goal of an ASEAN community that is secure, prosperous and caring can only be realised if member states are convinced of this integrated and comprehensive approach. Against the kinds of security challenges facing the region which range from the so-called traditional and non-traditional threats (irregular migration, infectious diseases, transnational crimes, etc) there are enough reasons why a comprehensive and human-oriented approach is all the more crucial. The sequential approach to development therefore is no longer tenable. As cogently argued by Amartya Sen, one can no longer “lose sight of the interlinkages between freedoms of different kinds.”



# UNISCI Discussion Papers

## ECONOMIC INTEGRATION IN EAST ASIA: AN ASEAN PERSPECTIVE

**AUTHOR:<sup>1</sup>**

**DENIS HEW**  
**Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS),**  
**Singapore**

### Introduction

East Asia is one of the world's most dynamic and fastest growing regions. From 1980-2003, East Asia's average annual GDP growth was an impressive 9.2% compared to 5.9% for the rest of the world. Market-driven economic integration through trade and investment has been a major driving force in East Asia's growth and economic development over the past three decades. *De facto* economic integration in East Asia through decades of growth in intra-regional trade and investment has created an economic space that is, to some extent, as interconnected as a more formalized common market such as the European Union (EU).

This paper aims to examine developments in economic integration in East Asia from an ASEAN perspective. Within the region, the member countries of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) have intensified their efforts to integrate their economies over the past few years. ASEAN consists of ten member countries (i.e. Brunei, Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, the Philippines, Singapore, Thailand and Vietnam) and is one of the world's most successful regional organizations. The ambitious project initiated by ASEAN two years ago to integrate their economies into an economic community by 2020 is currently underway. However, the project is beginning to lose some momentum and faces many challenges ahead.

### 1. De Facto East Asian Economic Integration

Intra-regional trade as a share of East Asia's trade has risen from 35% in 1980 to 54% in 2003. Within ASEAN, intra-regional trade as a share of ASEAN's total trade rose from 18% to 24% over the same period. This means that by 2003, almost half of East Asia's trade was with itself while for ASEAN it was almost a quarter. In 2003, intra-regional trade share for the EU was 64.4% and the North America Free Trade Agreement (NAFTA) was 46%. This would indicate that trade integration is relatively high in East Asia (Kawai 2005).

---

<sup>1</sup> *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.* The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.



How does one account for this high level of trade integration despite not having a formal regional economic arrangement? East Asia has long embraced trade liberalization avoiding the discriminatory trade practices practiced elsewhere. Increased foreign direct investment (FDI) inflows into this region over the past three decades has led to economic expansion and the development of regional production networks - reinforcing the nexus between trade and investment. East Asia's share of world FDI rose from 6.6% in 1980 to 17.3% in 2003. The trade-FDI nexus has been driven by unilateral reforms created by the "flying geese" pattern of relocating production processes to lower cost countries as domestic costs rise (Pangestu and Gooptu, 2004).

FDI has played an important role in Southeast Asia's economic development. The economic development model adopted by Southeast Asian countries over the past three decades was largely driven by strategies that favoured FDI from multinational corporations (MNCs) and industrial policies that promoted export-orientated industries. FDI inflows into the region have led to a high level of cross-border integration of production value chains and rapid growth in intra-industry trade.

Production networks in East Asia are also being reconfigured in recent years to take account of China's rapid industrialisation. China is fast becoming a major market for exports of specialised components and other intermediate inputs from Southeast Asia and elsewhere. So pronounced was the trend that exports of parts and components to China and Hong Kong in 2002 from 8 Asian economies grew by 40% while their other exports grew by only 6% (World Bank, 2003)<sup>2</sup>. In this regard, Southeast Asia's key challenge would be to ensure that its economies are strategically well-placed to exploit the opportunities (both in trade and investment) of a rising China.

## **2. Towards an ASEAN Economic Community.**

At the Ninth ASEAN Summit in Bali in October 2003, ASEAN leaders have agreed to establish an ASEAN Economic Community (AEC) by 2020. The AEC is one of three pillars (the other two being the ASEAN Security Community and the ASEAN Socio-cultural Community) that make up the ASEAN Community as declared by ASEAN leaders in the Bali Concord II.

In line with the ASEAN Vision 2020, it is envisaged that the AEC will be a single market and production base with free flow of goods, services, investments, capital and skilled labour<sup>3</sup>. This bold project would require a higher degree of regional economic integration than what exists today in ASEAN.

The ASEAN Economic Ministers' High Level Task Force (HLTF) on Economic Integration had unveiled a slew of economic initiatives with clear deadlines to expedite the economic integration process to realize the AEC. These initiatives which are annexed to the Bali Concord II include:

- Fast-track integration of 11 priority sectors<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> These eight economies were South Korea, Singapore, Taiwan, Malaysia, Indonesia, Philippines, Thailand and Vietnam.

<sup>3</sup> The *ASEAN Vision 2020* envisaged "a stable, prosperous and highly competitive ASEAN Economic Region in which there is a free flow of goods, services and investments, a freer flow of capital, equitable economic development and reduced poverty and socio-economic disparities" (p.12).

<sup>4</sup> *The 11 priority sectors are: electronics, e-ASEAN, healthcare, wood-based products, automotives, rubber-based products, textiles and apparels, agro-based products, fisheries, air travel and tourism.*



- Faster customs clearance and simplified customs procedures
- Elimination of barriers to trade
- Accelerated implementation of the Mutual Recognition Arrangements (MRAs) for key sectors (e.g. electrical and electronic equipment and telecommunications equipment)
- Harmonization of standards and technical regulations

In the area of trade in goods, the Common Effective Preferential Tariffs (CEPT) Scheme Rules of Origin (ROO) will be improved. This would include making the ROO more transparent, predictable and standardized and taking into account the best practices of other Regional Trading Arrangements (RTAs) including the World Trade Organization (WTO)'s ROO. To ensure transparency on Non-Tariff Measures (NTMs) and eliminate those that are barriers to trade, the following measures will be undertaken over the next few years:

- Establish an ASEAN Database on NTMs
- Set a clear criteria to identify measures that are classified as barriers to trade
- Set a clear and definitive work programme for the removal of such barriers
- Adopt the WTO agreements on Technical Barriers to Trade; Sanitary and Phyto-Sanitary and Import Licensing Procedures and develop implementation guidelines appropriate for ASEAN

One of the most important recommendations by the HLTF was the creation of a more effective dispute settlement mechanism (DSM) with powers to make legally binding decisions in resolving trade disputes among member states. The number of trade disputes will likely rise significantly as the region moves towards a higher level of economic integration. Hence, a credible DSM would be absolutely critical for the AEC to succeed. The following measures will be undertaken to enhance the DSM<sup>5</sup>:

- Establish a legal unit within the ASEAN Secretariat to provide legal advice on trade disputes
- Establish the ASEAN Consultation to Solve Trade and Investment Issues in order to provide quick resolution to operations problems (this would be similar to the EU mechanism)
- Establish the ASEAN Compliance Body

Economic integration within ASEAN has always been motivated by the need to make the region an attractive production base for domestic and foreign companies. By maximizing the complementarities among member countries to achieve economies of scale, and becoming an efficient manufacturer of products, ASEAN aims to become a single production base that would be a magnet for attracting FDI inflows.

An integrated ASEAN would also be an alternative to China as a regional production base for multinational corporations (MNCs). Some have referred to this as the "China+1" formula as MNCs would prefer to diversify their risk by investing in an alternative regional site rather than "put all their eggs" in one basket and invest solely in China.

Achieving a higher level of economic integration may seem daunting at first glance but ASEAN is not starting from scratch. This is because ASEAN has already put in place potential building blocks towards achieving the AEC. These potential building blocks would

---

<sup>5</sup> For more details regarding the enhance DSM, please see Recommendations of the High Level Task Force on ASEAN Economic Integration (Annex 1: Mechanism of the Dispute Settlement Mechanism).



include economic integration initiatives such as AFTA, ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS) and the ASEAN Investment Area (AIA). Looked at holistically, the formation of an AEC could be seen as a logical step up the economic integration ladder.

### **3. Challenges to ASEAN Economic Integration.**

What are some of the key challenges facing the AEC project? At last year's ASEAN Summit in Vientiane, it was agreed that tariffs on these 11 priority sectors for fast track integration will be eliminated by 2007 for the ASEAN-6 countries and by 2012 for the CLMV. These deadlines are three years ahead of schedule. However, other than tariff cuts, there does not appear to be coherent framework in integrating these 11 priority sectors – this could result in the realization of 11 different goals instead of a single one.

The complete depoliticisation of the ASEAN DSM process - one of the main aims of the new enhanced DSM - would be a difficult task<sup>6</sup>. Even in the WTO where proceedings are more legalistic, disputes among member countries continue to be politically charged (Hsu 2003). The other concern is whether there will be sufficient resources to implement the new DSM system. Furthermore, the CLMV countries - and even some of the ASEAN-6 countries - may not have the technical capacity to fully benefit from the ASEAN DSM. Hence, technical assistance and legal training should be incorporated in this new system.

Besides the ASEAN-X formula, ASEAN may also use the “2+X” approach where two member countries that are ready to integrate certain sectors can go ahead first. In fact, the latter approach will particularly benefit Thailand and Singapore as both countries are keen to expedite economic integration and realise the AEC before 2020. Besides having no clear guidelines, this approach could be problematic as it does not require a consensus to be made by all member countries (unlike the ASEAN-X principle). Such an approach could alienate the less developed ASEAN member countries such as the CLMV. The other concern is that the bilateral nature of this process could lead to a *fait accompli* where the third “+X” country may be bound to whatever has already been agreed by the first two countries (Hew and Sen, 2004).

The AEC end-goal of a “single market” connotes an EU-type common market where there is complete freedom of internal trade and free mobility of capital and labour plus the harmonization of all laws, regulations and taxes. However, as it stands, ASEAN governments are not even prepared to establish a customs union let alone a common market. (A customs union is essentially a group of countries where trade barriers among member states are removed and a common external tariff policy is established with non-member states.) Hence, it remains conceptually unclear what kind of economic entity the AEC will be in 2020<sup>7</sup>.

Given the diversity within ASEAN in terms of income and economic development, a realistic end-goal for the AEC fifteen years from now would be an “FTA-plus” arrangement that covers a zero-tariff AFTA (with elimination of all non-tariff barriers) plus some elements of a common market i.e. freer movement of goods, services, investments and capital (ISEAS, 2003; Hew and Sen, 2004; Hew, 2005).

---

<sup>6</sup> To ensure de-politicisation of the DSM process, an appellate body comprising of well-qualified, independent and experienced professionals will be established as the appeal body for the panels' decisions. It will also adopt the existing WTO DSM panel selection procedures, including the listing of qualified individuals who can serve as panellists and members of the appellate body.

<sup>7</sup> Hew, D.: “Beware Trade Bloc Losing Momentum”, *Straits Times*, 18 April 2005.



#### **4. Are FTAs a Stumbling Block to Regional Integration?**

In recent years, there has been a proliferation of bilateral and regional free trade agreements (FTAs) in the region. FTAs appear to be a popular means of trade liberalization in the face of slow progress made at the multilateral rounds of the World Trade Organization (WTO). Besides creating a regional FTA among themselves (viz. AFTA), ASEAN is also keen on establishing strategic and economic linkages with its neighbours. In fact, ASEAN has been seen as a “hub” for a number of regional FTAs not only with East Asian countries (viz. China, Japan and Republic of Korea) but also with countries outside the region viz., India and CER (Australia and New Zealand).

This process is very different from the market driven trade integration that characterized the region in the past. It also diverges from the Asia Pacific Economic Cooperation (APEC)’s practice of open regionalism where member countries undertake trade and investment liberalisation on a voluntary and non-binding basis and in accordance to the most favoured nation (MFN) principle<sup>8</sup>.

Until the late-1990s, the increase in economic inter-dependence (as a result of growing intra-regional trade and investment) in the region took place without any formal framework of economic cooperation. The new trend towards FTAs is preferential in nature and places more emphasis on formal economic cooperation via trade agreements between two or more countries.

The proliferation of FTAs in East Asia could give rise to a host of technical and administrative complications including mismatches in the phasing of tariff reductions under overlapping arrangements and implementation of different rules of origin under separate FTAs. This is the so-called “spaghetti bowl effect” which may actually turn out to be a stumbling block to regional economic integration rather than a facilitator<sup>9</sup>. Uncoordinated proliferation could also lead to inconsistent provisions between FTAs, especially on the rules of origins, hampering the cross-border production networking process which has been so crucial to the region’s economic development (Feridhanusetyawan, 2005).

Singapore which has been a champion of bilateralism in the region has signed FTAs with New Zealand, Japan, US, EFTA, Australia and half a dozen other countries. Neighbouring countries like Thailand and Malaysia are also taking the bilateral route. However, one should also be careful in embarking on too many bilateral FTAs since it would put a strain on valuable and limited negotiating resources, which probably could be put to better use at the multilateral level. Also, it is not yet clear as to how individual bilateral trade deals of ASEAN members, for example with Japan, will be consistent with those of negotiations at the regional level like the ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership (CEP) Agreement. Since the Japan-Singapore agreement and the JMEPA are unlikely to be similar in terms of their negotiating framework (and so would be proposed the Japan-Thailand FTA), the important question is whether bilateral deals will take precedence over the regional agreement or vice-versa, once all these deals are enforced (Hew and Sen, 2005).

Nevertheless, at this stage it is too early to properly examine the adverse welfare effects of FTAs (viz. trade diversion). Thus, even if the FTA route is preferred, the focus should be on high quality comprehensive trade agreements with minimum exclusions. Perhaps the time

---

<sup>8</sup> Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) was established in 1989 is an open dialogue group that provides a forum for facilitating economic growth, cooperation, trade and investment in the Asia-Pacific region. APEC aims to establish a free trade area in the Asia-Pacific region by 2010 for developed countries and by 2020 for developing countries (*APEC Bogor Declaration*, 1994).

<sup>9</sup> Bhagwati (1995) called this the “spaghetti-bowl” proliferation of preferential trading agreement.





has come to find means of “multilateralizing” these FTAs by adopting a comprehensive Common Framework Agreement among ASEAN countries that can form the basis of future FTA negotiations. This would imply that all ASEAN countries should agree on signing only those FTAs that are WTO-consistent, have a comprehensive agenda of liberalization and economic cooperation (with minimum exclusions), as well as also allow for inclusion of newer members as parties to the FTA on similar terms and conditions (Sen, 2004).

## **5. Greater Institutional Development**

It is also important to note that deeper economic integration in ASEAN cannot be successfully achieved without establishment of a stronger institutional structure with a better enforcement mechanism. There is thus a need to streamline, strengthen and enhance coordination among the existing institutions, as well as design better enforcement mechanisms in order to facilitate and expedite economic integration. In this regard, the European experience is worth noting as institutional development started at an early stage of economic integration (ISEAS, 2003).

ASEAN still maintains a very loose institutional structure although there has been a strengthening of its institutions in the recent years. ASEAN does not presently operate on the overriding principle of using a formal, detailed, and binding institutional structure to prepare, enact, coordinate, and execute policies for economic integration. The “ASEAN Way” of dialogue is still very much entrenched: i.e., *Musyawarah* (discussion and consultation), *Mufakat* (unanimous decision) and Consensus.

Schwartz and Villinger (2004) argue that ASEAN’s weak institutional structure has been a major reason for the relatively low impact of ASEAN’s erstwhile initiatives to reduce tariffs and eliminate non-tariff barriers. The ASEAN Secretariat clearly in its present form does not have the resources, the enforcement power and sufficient expertise to carry out many of its economic tasks effectively.

To be fair, ASEAN has, in recent years, been moving towards a more structured rule-based system to regulate and enhance economic relations and integration amongst its members. Progressive steps have also been achieved in terms of the content and directives contained in the newer ASEAN trade and investment agreements since the 1990s, with binding rules and procedures now more clearly set out in such documents.

The recent and more structured, detailed, and binding procedures adopted in the 1996 ASEAN “Protocol on Dispute Settlement Mechanism” also augurs well for the formation of a formal institutional infrastructure and the integration of ASEAN although this Protocol is yet to be enforced by any member country at the present. The enhanced DSM that is proposed in the Bali Concord II seeks to address the existing problems in the Protocol.

## **6. ASEAN’s Treaty of Rome?**

At the ASEAN Summit in Kuala Lumpur last December, a ten member Eminent Persons Group (EPG) was appointed to examine the possibility of ASEAN having a Charter. The EPG is expected to submit their recommendations for the consideration of ASEAN leaders at this year’s summit in the Philippines.

The Charter should provide ASEAN not only with a legal personality but also set out the long-term direction for the region. In this context, the proposed Charter comes at a propitious time as ASEAN currently faces many economic challenges.





When considering economic inputs for the Charter, there is no need to “reinvent the wheel” as key economic integration measures are already outlined in the ASEAN Concord II and the Vientiane Action Programme 2004-2010 (VAP). The VAP is a six-year strategic action plan which was launched at the 2004 ASEAN Summit in Laos. The VAP aims to intensify the economic integration process by developing and implementing measures that would put in place the essential elements for ASEAN to function as a single market and production base. These measures will also continue to be relevant and applicable beyond the deadline of the VAP. They include accelerating trade and investment liberalization and reducing business transaction costs.

Although most of the essential economic elements have been identified for the Charter, the main problem lies in its effective implementation and compliance by member countries. It is therefore crucial that the Charter should be designed to ensure that economic commitments are legally binding and that non-compliance will result in punitive measures such as trade sanctions. In this context, the Charter should ensure that the ASEAN DSM is given some much needed “bite” to make it more effective.

As mentioned earlier, it is also important to note that deeper economic integration cannot be successfully achieved without the establishment of a stronger institutional structure. Having an ASEAN Charter is an important step in creating a more rule-based institutional structure for ASEAN. Furthermore, a change in mindset is required if ASEAN wishes to remain economically competitive. This includes reviewing the consensual “ASEAN Way” of making decisions that clearly slows down the economic integration process.

Like the 1957 Treaty of Rome which laid out a roadmap to realise the EU, the ASEAN Charter provides a golden opportunity to follow a similar route. For ASEAN, this would mean establishing a common market as the final goal. Given that ASEAN is made up of countries at very different levels of economic development, however, a common market is unlikely to be established by 2020. Nevertheless, it is a long-term goal that ASEAN should strive to achieve.

## **7. ASEAN+3 and the East Asia Summit**

The ASEAN+3 (China, Japan and Korea) grouping - in which the inaugural summit was held in Manila in November 1999 - could pave the way for the future establishment of an East Asian economic community. The Asian financial crisis of 1997-1998 proved to be a major catalyst for the establishment of the ASEAN+3 as practically every country in the region was adversely affected in varying degrees from the crisis. “...for many ASEAN members the crisis underscored the benefits of establishing formal economic links to the more developed economies of Japan and South Korea and the dynamic market of China as a means of averting any possible future crisis” (Stubbs, 2002 p.449).

To date, ASEAN+3 has made significant inroads in the area of financial cooperation. In May 2000, ASEAN+3 finance ministers agreed in Chiang Mai, Thailand to set-up a regional financing arrangement called the Chiang Mai Initiative (CMI). The CMI has 2 main components: i) an expanded ASEAN Swap Arrangement (ASA) and ii) a network of bilateral swap arrangements (BSAs) among ASEAN countries, China, Japan and Korea.

The ASA which was originally established among the ASEAN-5 countries (Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand) in 1977 had a total facility of US\$100 million. This was augmented to US\$200 million a year later and to US\$1 billion under the CMI (and with the inclusion of all ASEAN members). The BSAs is a swap arrangement in which each party can request the other to enter into a swap transaction to provide liquidity support to overcome balance of payments difficulties in the specified currency up to the



specified amount. As of 10 November 2004, the total size of the BSAs were US\$36.5 billion. On 4 May 2005, ASEAN+3 finance ministers agreed to strengthen the CMI by making it a more effective and disciplined framework<sup>10</sup>. Measures to enhance the CMI are as follows:

- Integration and enhancement of ASEAN+3 economic surveillance to enable early detection of irregularities and swift remedial policy actions.
- Clearly defining the swap activation process and the adoption of a collective decision-making mechanism of the current network of BSAs
- Increasing the size of the available swaps by up to 100%, while noting exact size could be decided by bilateral negotiations.
- Improving the drawdown mechanism where the size of the swaps that could be withdrawn without the IMF-supported programme be increased from the current 10% to 20%.

These new measures appear to be an important first step towards creating a multilateralised CMI under which all countries are able to pool their international reserves. In other words, the enhanced CMI could eventually realized the earlier failed attempt during the 1997 Asian Financial Crisis of creating an Asian Monetary Fund.

Ostensibly, the inaugural East Asia Summit (EAS) in Kuala Lumpur last December could be a first step towards realising of an East Asian Community. However, the summit included not just the ASEAN+3 countries but also India, Australia and New Zealand. Although, it has been agreed by the participants that the next EAS will be held in the Philippines (the host of the 2006 ASEAN Summit), it would be hard to imagine seeing ASEAN in the driver's seat of the EAS for long given the inclusion of larger and more influential economies such as Japan, China, Australia and India in the summit. While the modalities for the EAS remain unclear, conflicting agendas arising from an expanded membership would make it an unsuitable platform for East Asian community building.

### Concluding Remarks

The East Asian Vision Group (EAVG) 2001 report envisioned East Asia moving from a region of nations to a *bona fide* regional community. The EAVG envisaged that East Asian economic integration would serve as a catalyst for regional community building. As this paper has shown, there are already a number of institutional arrangements that provide the building blocks for the realization of such a vision.

However, among these institutional frameworks that have been emerged, the recently held EAS with its inclusion of non-East Asian countries does not appear to be a suitable platform to achieve this objective. Instead, the ASEAN+3 framework appears to be the best way forward to expand East Asian regionalism and East Asian community building. To build a genuine community, it would require greater institutional development and political commitment among its member countries to make the crucial decisions to integrate their economies beyond what exists today.

In East Asia, economic integration will be problematic as long as its two major powers i.e. China and Japan are unable to get rid of their historical baggage. Both countries continue to view each other's intentions with deep suspicion. As this certainly will take some time to be resolved, it is important for ASEAN to keep the momentum of the AEC project and to do

---

<sup>10</sup> The Joint Ministerial Statement of the 8<sup>th</sup> ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting, Istanbul, Turkey, 4 May 2005, in <http://www.aseansec.org/17448.htm>



this, ASEAN must demonstrate to the international community that it is indeed committed to the project.

## References

- Acharya, A. (2005): "Issues for an ASEAN Charter". *IDSS Commentaries*. Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University, 19 October.
- Akhtar, S. (2004): "Economic Integration in East Asia: Trends, Challenges and Opportunities". Paper presented at the Symposium on "Challenges and Opportunities of Economic Integration in East Asia", Royal Society, London, 27 October.
- ASEAN Secretariat (1999): "ASEAN Into The Next Millennium: ASEAN Vision 2020, Hanoi Plan of Action", Jakarta.
- ASEAN Secretariat (2003): Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II), 7 October.
- Asian Development Bank (ADB) (2002): "Preferential Trade Agreements in Asia and the Pacific". In *Asian Development Outlook 2002*, ADB.
- Asian Development Bank (ADB) (2004): "Foreign Direct Investment in Developing Asia". In *Asian Development Outlook 2004*, ADB.
- East Asia Vision Group (2001): "Toward an East Asian Community: Region of peace, prosperity and progress", East Asia Vision Group Report.
- Feridhanusetyawan, T. (2005): "Preferential Trade Agreements in the Asia-Pacific Region". IMF Working Paper, July.
- Freeman, N. and Hew, D.: "Introductory Overview: Rethinking the East Asian Development Model". *ASEAN Economic Bulletin (Special Focus)*, Volume 19, No.1, April 2002, pp.1-5.
- Hew, D. (2005): "Southeast Asian Economies: Towards Recovery and Deeper Integration", in Wah, Chin Kin and Singh, Daljit (eds) (2005): *Southeast Asian Affairs 2005*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.
- (ed.) (2005): *Roadmap to an ASEAN Economic Community*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.
- and Anthony, M.: "ASEAN and ASEAN+3 in Postcrisis Asia", *NIRA Review*, Vol.7 No.4, Autumn 2000.
- and Soesastro, H.: "Realizing the ASEAN Economic Community by 2020: ISEAS and ASEAN-ISIS Approaches", *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 20, No.3, December. 2003.
- and R. Sen : "Towards an ASEAN Economic Community: Challenges and Prospects", ISEAS Working Paper, November 2004.
- Hsu, L. (2003): "ASEAN Economic Integration – A Fillip For The Future", Trading Arrangements in the Pacific Rim, New York: Oceana Publications Inc, December.



- Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS) (2003): *Concept Paper on the ASEAN Economic Community*, February.
- Kawai, M. (2005): "Eats Asian economic regionalism: progress and challenges". *Journal of Asian Economics*, 16, 29-55.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2004): "Investment Incentives and FDI in Selected ASEAN Countries". In *International Investment Perspectives*". Paris: OECD.
- Panagariya, A. (2001): "Developing Countries at Doha: A political Economy Analysis", in <http://www.bsos.umd.edu/econ/panagariya/apecon/Policy%20Papers/Doha-E-2.pdf>.
- Pangestu, M. and S. Gooptu (2004): "New Regionalism: Options for East Asia". In *East Asia Integrates: A Trade Policy Agenda For Shared Growth* edited by Krumm, K. and Kharas, H. Washington D.C.: World Bank and Oxford University Press.
- Pangestu, M. (2003): "Opportunities and Challenges for ASEAN Engaging in the Process of Establishing ASEAN Economic Community", paper presented at the regional seminar: ASEAN Economic Community: Prospects and Challenges", Hanoi, Vietnam, 26 August
- Rajan, R. and Sen, R. (2005): "The New Wave of FTAs in Asia: With Particular Reference to ASEAN, China and India". In *ASEAN Economic Cooperation and Integration: Progress Challenges and Prospects*, Asian Development Bank.
- Sen, R. (2004): *Free Trade Agreements in Southeast Asia*, Southeast Asia Background Series No.1, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), Singapore.
- Soesastro, H. (2003): "Towards an ASEAN Economic Community". In "The 2<sup>nd</sup> ASEAN Reader" compiled by Sharon Siddique and Sree Kumar, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003.
- Stubbs, R. (2002): "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?". *Asian Survey*, 42:3, pp.440-455.
- Schwartz, A. and Villinger, R. (2004): "Integrating Southeast Asian Economies", *The McKinsey Quarterly*, Number 1.
- UNCTAD. *World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), New York and Geneva: United Nations, 2005.
- World Bank (2003): *East Asia Update: From Cyclical Recovery to Long Term Growth*, Washington D.C.: World Bank, October.



# UNISCI Discussion Papers

## R2P ROADMAP IN SOUTHEAST ASIA: CHALLENGES AND PROSPECTS<sup>1</sup>

**AUTHOR:**<sup>2</sup>

**NOEL M. MORADA**

**University of the Philippines Diliman / Institute for  
Strategic and Development Studies (ISDS)**

### Introduction

This article attempts to draw a Responsibility to Protect (R2P) roadmap in Southeast Asia. Specifically, it examines the challenges and prospects for promoting the idea of responsibility to protect and its principles based on the views and perspectives of key respondents and participants in interviews and workshops conducted in eight cities in the region between February and March 2005. Promoting the concept of R2P and its principles in the region no doubt is an enormous and challenging task. It has to consider a number of factors, to wit: 1) the changing regional context of Southeast Asia; 2) the enabling environment; and 3) potential advocates or champions in the region. It also needs to consider the importance of creating constituencies for R2P at different levels (i.e., community, local, national, and regional) through short- and long-term projects that will bring together key actors and critical sectors that could influence state policies with regard to preventing conflicts and managing humanitarian crisis situations.

It must be noted that in promoting the idea of Responsibility to Protect and its principles, there is still a strong sense of caution in the region about the term *intervention*. Nevertheless, the informed public appears to be receptive to reexamining the concept of sovereignty to include the idea of the responsibility of states to protect their own people. They are also very interested in developing the preventive aspect of R2P elements and priorities, which was not elaborated upon in the basic R2P document as much as the military intervention principles. There is also keen interest in the region for developing its own set of norms and principles parallel to R2P that is anchored on existing practices and experiences of countries in dealing with intra- and inter-state conflicts. At the same time, there are also real concerns in the region about the prospects for promoting R2P principles on a global scale

---

<sup>1</sup> This article is an abridged version of a report written by the author titled "R2P Roadmap in Southeast Asia: Challenges, Prospects, and Proposals." The author is grateful for the financial support provided by the Canadian government in conducting the interviews and workshops in Southeast Asia during the period covered by the study. The views and ideas in this article do not in any way reflect an official position of the Canadian government. The author is solely responsible for any shortcomings and/or inaccuracies in this article.

<sup>2</sup> *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.* The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.



without corresponding reforms in the structure and powers of the United Nations, especially in the face of hyper power and unilateralist tendencies of some developed countries.

## **1. R2P and humanitarian intervention: views from Southeast Asia**

Responsibility to protect (R2P) and humanitarian intervention are fairly new concepts for many informed people in Southeast Asia. The novelty of these ideas and their corresponding principles are generally taken with some degree of wariness because they challenge traditional conceptions of sovereignty. For some participants in the R2P workshops and respondents to interviews conducted in the region, the word “intervention” is taboo – even a dirty word – especially if it is taken to mean undermining the authority and sovereignty of the state by external actors.<sup>3</sup> Much of this could be attributed to the colonial experiences of most Southeast Asian countries, especially those that fought hard to gain or regain their independence, as well as those that are continuing to resist external influences or pressures from Western countries on issues that relate to human rights and democratization. The humanitarian dimension of the idea of responsibility to protect is somehow missed because of aversion to the term “intervention.” Nonetheless, other workshop participants and interviewees in the region are receptive to the R2P idea because it attempts to redefine the concept of sovereignty as incorporating the responsibility of states to protect their own people.<sup>4</sup>

### **1.1. Sovereignty as Responsibility to Protect**

Seen in the context of the responsibility of the state to protect its people, a redefinition of the state sovereignty is properly appreciated by many key informants in the region. This is because Southeast Asia has had its share of humanitarian crisis situations in Cambodia in mid-1970s, East Timor in the late 1990s, as well as in the recent tsunami disaster in December 2004. These cases, along with similar situations in other parts of the globe, have become compelling issues that need to be confronted by national leaders and non-state actors in the region. For many workshop participants, there is no question that, in a more globalized world, states cannot anymore invoke absolute sovereignty even as security threats spillover beyond borders of countries. Globalization, notwithstanding its negative impacts, also means that states can no longer keep their people confined from the outside world. The international community has become an avenue or recourse for individuals if states fail to protect their own people. One Thai participant in the Bangkok workshop has put this more succinctly: there is a Thai proverb that goes, “there is a sky above the sky.”<sup>5</sup>

It is interesting to note that while most secular states in Southeast Asia subscribe to the traditional Western conception of sovereignty, the moral or religious dimension of the concept should also be considered if one has to examine the prospects for acceptability of redefining it. As was pointed out by one Muslim woman participant in the Manila workshop, the Islamic

---

<sup>3</sup> This is the sense that the author had during workshops in Jakarta and Kuala Lumpur and interviews in Singapore.

<sup>4</sup> This is the sense that the author had during workshops in Penang, Malaysia; Bangkok, and Manila. To some extent some participants in the workshop in Phnom Penh and a few that were interviewed in Hanoi were receptive to the R2P idea.

<sup>5</sup> Comment by Dr. Kobsak Chutikul during the R2P workshop in Bangkok on 24 March 2005, Pan Pacific Hotel.





view of sovereignty is not focused on states but on people.<sup>6</sup> Redefining state sovereignty as responsibility to protect its people is consistent with Hence, from an Islamic perspective, sovereignty becomes problematic if leaders invoke it to abuse – instead of protect – their people.

In Vietnam, scholars and think tank analysts still believe that national sovereignty is very important even in a globalized world, but they are open to examining the idea of responsibility to protect. They recognize that the tension between traditional conception of sovereignty and the need to protect people in humanitarian crisis situations is a relevant issue that should not be ignored. There is, therefore, a need to strike a balance between these two opposing interests or values. Some Cambodian participants in the Phnom Penh workshop expressed similar views.

In Thailand, some workshop participants highlighted the moral and ethical values being promoted behind R2P principles. Accordingly, R2P puts protection of people above all things. However, in Thailand, protection of the nation is more important in some cases.<sup>7</sup> Some Thai participants believe that promoting R2P in Thailand and in Southeast Asia may be premature at this point for two reasons: 1) non-intervention principles are still important for most countries in the region; and 2) the promotion of R2P concepts and principles need broader constituencies. More importantly, majority of Southeast Asian countries were colonized and they are still sensitive to the idea of intervention.

## 1.2. Humanitarian Crisis

When should a situation be considered a humanitarian crisis? This is an important question raised by many key informants and workshop participants in different capitals of Southeast Asia. In order to gauge their level of “tolerance” as to what constitutes a humanitarian crisis situation, three concrete cases specific to Southeast Asia were raised for their consideration: 1) Cambodia’s genocidal situation and Vietnam’s subsequent intervention; 2) the situation in Burma or Myanmar and ASEAN’s external pressure; and 3) the situation in southern Thailand. Not surprisingly, there were variations in their views about these cases as far as judging whether a situation is one that may be considered a humanitarian crisis.

On the question of whether or not the Cambodian case is a good example of a humanitarian crisis situation that justified Vietnam’s “humanitarian” intervention, there is a general agreement that it was a crisis situation. However, many saw the Vietnamese invasion of Cambodia as a violation of non-intervention principle in international law and did not see it as a case of humanitarian intervention. Even among Vietnamese key informants, they admit that the occupation of Cambodia was primarily anchored on protecting Vietnam’s national security interest more than humanitarian consideration. Even so, the context at the time did not leave the Vietnamese any choice but to continue its occupation of Cambodia because: 1) Hanoi was ostracized in the international community and in the United Nations due to ASEAN’s diplomatic campaign and the Western trade embargo led by the United States; and 2) the threat of the Khmer Rouge was still formidable even as the Vietnamese-installed government in Phnom Penh was then still weak. On hindsight, the Vietnamese informants argued that if the context was so much different then, Vietnam’s occupation of Cambodia could have been terminated sooner and the UN could have come in for peacekeeping. In

<sup>6</sup> Comment by Ms. Baibonn Sangid during R2P workshop in Manila on 18 April 2005.

<sup>7</sup> Comment by Dr. Mark Thamtai during R2P workshop in Bangkok on 24 March 2005, Pan Pacific Hotel.





Phnom Penh, Cambodian workshop participants remain divided on whether to call the Vietnamese occupation intervention or liberation. However, most of them agreed that had it not been for the Vietnamese intervention, many of them would not have survived the genocidal regime of the Khmer Rouge.

With regard to some ASEAN countries' pressure on Myanmar, many workshop participants generally agreed that the primary reason for this "intervention" in the domestic political situation of the country is anchored more on protecting the image of the Association than strong humanitarian concern for the Burmese people. In fact, there were disagreements among key informants and workshop participants in the region on whether it is time for ASEAN to rethink its norm of non-intervention given the failure of the so-called "constructive engagement" approach towards the military junta in Myanmar. In Kuala Lumpur, some workshop participants stressed that the issue of Myanmar's chairmanship of ASEAN is about weighing the interest of the group vis-à-vis the national sovereignty of one member.

However, it is acknowledged that ASEAN still needs to arrive at a consensus on how to discuss sensitive domestic issues more openly during ASEAN summit meetings. A Singaporean respondent supported this idea and proposed that before the region could even begin to talk about responsibility to protect, ASEAN must start examining and agreeing to adopt the principle of "responsibility to discuss issues" that affect the group without having to be threatened by any leader of a member state that he or she would walk out of any summit meeting if sensitive domestic issues are brought up for discussion.<sup>8</sup> Thus, there are opinion leaders in the region that are open to the idea of re-examining ASEAN's norm of non-interference if it would mean adopting more effective approaches in dealing with internal conflicts that could avert humanitarian crisis situations.

On the issue of southern Thailand, there is no consensus among Thai participants in the Bangkok workshop on whether it can be considered a humanitarian crisis problem. A participant stressed that the situation in the south is strictly not a state-sponsored – but more a culture-based – violence. For his part, a Muslim participant from southern Thailand pointed out that many young people do fear ethnic cleansing. He also argued that the military approach in southern Thailand is essentially aimed at protecting national security (i.e., territorial integrity) and not the protection of people per se.

In Kuala Lumpur, some participants underscored the emotional links of Muslim Malaysians with their brothers in southern Thailand and Aceh, Indonesia and because of this, they are likely to look at these problems from a humanitarian perspective. There is no doubt that what is essentially a domestic problem for Thailand could become a bilateral conflict with Malaysia as the humanitarian crisis spills over into the latter's territory. Malaysia certainly cannot ignore the situation in southern Thailand because the problem also has ethnic and religious dimensions.

In Hanoi, one think tank analyst pointed out that the problem of humanitarian crisis has not been clearly thought about in ASEAN. He considers the problem in southern Thailand as an example that ASEAN needs to deal with as a group, especially in the face of increasing importance and role of civil society groups in the region. He argued that ASEAN civil society and Track II could exert pressure on governments in dealing with conflicts that may potentially become humanitarian crisis situations.

---

<sup>8</sup> Interview with Dr. Teo, Eric of the Singapore Institute of International Affairs, Jakarta, 18 February 2005.



### 1.3. Humanitarian Intervention

Apart from the problem of defining what a humanitarian crisis situation is, many workshop participants and key informants in the region were also concerned about the criteria and mechanisms for humanitarian intervention. In Hanoi, an international law specialist underscored the fact that humanitarian intervention is quite a sensitive issue in Vietnam, which springs from a very strong sense of independence and nationalism of the Vietnamese people. He argued that there is a need for establishing both the legal framework and mechanisms for humanitarian intervention in the region, even as he also stressed that it is important to link these mechanisms with the UN at the international level and ASEAN at the regional level. Accordingly, there is a need to define the concept of humanitarian intervention in order to ensure that big powers do not use the idea for their selfish interests. This could be a major hurdle that ASEAN must overcome first because, in the absence of a common definition or understanding of the concept, it would be quite difficult to develop the pertinent legal framework and mechanisms for humanitarian intervention. The difficulty in arriving at a common definition is demonstrated, for example, in the case of developing a legal framework for human rights in Southeast Asia.

In Kuala Lumpur, an international law scholar expressed his support for humanitarian intervention but only within the context of the United Nations. He argued that sovereignty is no longer the same in the post-Cold War, post-9/11 world. However, procedural safeguards must be in place to ensure that humanitarian intervention is properly implemented. For instance, the decision to allow humanitarian intervention should not rest on the UN Security Council alone and that the General Assembly must therefore be empowered vis-à-vis the Security Council.<sup>9</sup>

In Bangkok, one workshop participant opined that there is a need to highlight the importance of victims in humanitarian crisis situations, which could then address the issue of sovereignty vis-à-vis humanitarian intervention. In his opinion, while there can be no universal standard in judging when to intervene, the exception to this is in genocide situations.<sup>10</sup> Another Thai participant stressed that although intervention has taken place throughout history, there is a need to spell out the criteria for when to intervene in humanitarian crisis situations. He also recognized that in implementing international norms, there is a misconception among developing countries that most of these are Western norms when in fact they are not.

In Jakarta, workshop participants were generally wary of humanitarian intervention. A retired diplomat argued that amidst so many conflicts in the world today, the target of intervention are usually young and small developing countries that are in the process of nation-building and are in their growing pains stage. Accordingly, it is difficult to help small countries through humanitarian intervention without arousing their suspicion that their sovereignty is already being infringed upon. Thus, there is a need to bridge the concepts of sovereignty and responsibility to protect even as neither is absolute. While it may be that the UN has an important role to play in humanitarian intervention, it can be argued that it is still a weak institution that is often sidelined by US power and unilateralism.<sup>11</sup> Other Indonesian

<sup>9</sup> Comment by Professor Shad Faruki during R2P workshop in Kuala Lumpur on 15 March 2005.

<sup>10</sup> Comment by Dr. Mark Thamthai during R2P workshop in Bangkok, 24 March 2005, Pan Pacific Hotel.

<sup>11</sup> Comment by Ambassador Whydhoyono during R2P workshop in the Centre for International and Strategic Studies, Jakarta on 17 February 2005.



participants, however, recognize the value of the R2P document as one that serves as a wake-up call to governments to do better in terms of protecting their people and the need to put their house in order.

Overall, it is apparent that, notwithstanding the general wariness of some informed people in the region about humanitarian intervention, there is some degree of receptivity to examining the R2P concept. More research needs to be done in bridging humanitarian intervention principles with the historical, political, and cultural contexts of Southeast Asian countries.

#### **1.4. Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction**

Most workshop participants in the cities covered by this study observed that the R2P document highlighted more the principles related to military intervention. There was hardly any elaboration of the preventive aspect of responsibility to protect. Understandably, the resistance to the idea of humanitarian *intervention* is the apparent misconception that R2P principles focus mainly on military intervention. For many, the R2P document must also have elaborate principles – both normative and operational – related to the preventive dimension. It is actually in this aspect that Southeast Asian countries could push for the promotion of R2P principles in the region given that there are already many sectors involved in conflict prevention as well as post-conflict reconstruction. Peace building is in fact an area where many civil society groups have made important gains in various parts of Southeast Asia. Thus, given the strong resistance to the very idea of *intervention* – whether for humanitarian reasons or not – it is only understandable that countries in the region are more willing to develop norms and mechanisms for conflict prevention in order to avoid resorting to military intervention. As can be seen in the later part of this report, there are more proposals for projects related to the preventive aspects of R2P.

## **2. R2P in the changing Southeast Asian context**

Promoting R2P principles in Southeast Asia necessitates a deeper appreciation for the diversity of historical experiences, socio-cultural, economic, and political systems of countries in the region. For example, the resistance of many countries to the idea of *intervention* stems mainly from their shared experiences under colonial rule and bitter wars against outside powers, some of which as recent as the last quarter of the 20<sup>th</sup> century. National sovereignty and independence are principles that are still held sacred even as most states in the region still struggle with nation building in their predominantly pluralistic and ethnically diverse societies.

For almost 40 years, ASEAN has relied principally on norm-building and promotion to manage inter-state conflicts. For the longest time, it consciously avoided issues related to domestic conflicts that could seriously undermine the cohesion of the Association. However, the problem of East Timor in the late 1990s, Myanmar's chairmanship issue, and the situations in Aceh and southern Thailand are undoubtedly challenging the norm of non-interference in ASEAN. If anything, these problems demonstrate that there is growing pressure within the region to have a more open discussion of internal issues, especially if they spill over into, and potentially undermine the security of, other member countries. Much of



the pressure emanates from an increasingly networked civil society groups in Southeast Asia, which has undeniably become a moral force to contend with especially on humanitarian issues and concerns. In short, ASEAN states cannot just simply ignore the emergence of a regional civil society that now serves as the main avenue for promoting more people-oriented norms in ASEAN.<sup>12</sup>

Nevertheless, it is important to note that there is general agreement among workshop participants in the region that the promotion of R2P principles should not be externally imposed. It is also possible that the region itself could develop its own set of norms and principles parallel to R2P based on existing principles and practice in ASEAN and its member states, particularly in conflict prevention, peace building, and post-conflict reconstruction.

### **3. Promoting R2P in Southeast Asia: prospects and challenges**

Promoting R2P in Southeast Asia is undoubtedly an enormous and challenging task. The prospects for advancing R2P principles and norms would depend primarily on the openness of the informed public in the region to the idea of rethinking sovereignty, as well as on the level of awareness of strategic actors (i.e., policy makers, government and non-government leaders) and sectors (i.e., civil society groups, academe, think tanks, mass media, the military) about the importance of these principles. To a large extent, many of these critical actors and sectors across the region are still partially in the dark about what R2P is all about mainly because they have not substantively read and digested the basic R2P document and the UN Report (A More Secure World), which adopted some of the R2P principles. An informed public debate in each ASEAN country on R2P principles cannot proceed accordingly because of this fundamental problem.

Given that English is not widely used in the region, there is even a prerequisite to translate the basic R2P document in the local languages of each Southeast Asian country. This is an important starting point to which many workshop participants and key informants in Bangkok, Phnom Penh, and Hanoi find common agreement with and support.<sup>13</sup> In Manila, notwithstanding a higher level of English proficiency, awareness and understanding of R2P principles even among the informed public are still very poor because of the absence of sustained forums for discussion or debate. It was suggested in the Manila workshop that instead of translating the basic R2P document into Filipino and other local languages, it would be more effective to hold echo seminars across the country, participated in by different

---

<sup>12</sup> A concrete example is the ASEAN People's Assembly (APA), which first met in 2000 in Batam, Indonesia, followed by meetings in Bali in 2002 and in Manila in 2003. The fourth meeting of APA will be held again in Manila on 10-13 May 2005. The APA is the main vehicle for non-government organizations and other civil society groups in the region to discuss more people-oriented issues and problems in ASEAN, and serves as an important springboard to channel through Track II policies that could be adopted by governments in the region. Discussions in APA cover a range of issues from human rights, gender, democracy, human development, humanitarian problems (e.g., refugees, human trafficking, displaced persons), to internal conflicts, security sector reform, good governance, corporate responsibility, and conflict prevention. In fact, in APA 2003 in Manila, a panel on Responsibility to Protect was included; it will also be included in the Fourth APA meeting in May 2005.

<sup>13</sup> In Bangkok, Dr. Pranee Thiparat already translated into Thai the thin volume of Responsibility to Protect document but it still has to be published. The Canadian embassy in Bangkok initiated the project but for some reason the Thai version of R2P to this date has not been published yet. Participants in Phnom Penh and some scholars in Hanoi have expressed readiness to translate the basic R2P document into Khmer and Vietnamese, respectively.



sectors.<sup>14</sup> A combination of document translation and echo seminars for other countries in the region could increase public awareness of R2P principles. The same may be undertaken for the UN document “A More Secure World.” Both documents could also be used as texts in tertiary education, such as in International Relations, Political Science, and international law courses, as well as incorporating them in military curriculum or training courses.

### **3.1. Are There R2P Champions or Potential Advocates in the Region?**

For now, it is safe to say that there are potential advocates of R2P in Southeast Asia. Most of them are with academic institutions and think tanks, and who may have a much better understanding and in-depth knowledge of international relations issues and problems. Based on the R2P workshops and interviews conducted in the region, scholars and think tank representatives who took part in the exercise were the most open to examining the merits of redefining sovereignty as one that should include the responsibility of states to protect their own people. This openness to the idea stems mainly from the fact that they are the ones who primarily engage in intellectual discussions not only within their respective countries but also with other scholars and thinkers in the region and beyond. Thus, they are more abreast with current thinking about international relations.

Leaders of civil society groups, particularly those that are involved in conflict prevention, peace building, and humanitarian assistance are also potential champions of R2P, but their understanding and level of knowledge about the humanitarian intervention norms and principles may not be that substantive. Nonetheless, they may be able to contribute to developing parallel R2P norms and principles in the region based on their experiences and grounded knowledge of humanitarian issues and problems especially in armed conflict areas. Academic and policy research by scholars and think tanks could in fact draw insights from activities and practices of civil society organizations, specifically in developing norms and principles that deal with the preventive dimension of R2P.

Government officials and military officers involved in policy planning could also be potential advocates of some R2P principles, but may not be totally sold to the idea of humanitarian intervention *per se*. While they may be open to studying further the R2P norms and principles, there is still a strong resistance to the idea of humanitarian *intervention* even as a last resort, especially if the humanitarian crisis situation is within their own countries or within the region. Ironically, however, there is also willingness on the part of workshop participants from the government and the military for their countries to continue in their involvement in peacekeeping and humanitarian missions elsewhere under the auspices of the United Nations. The experience gained from participating in these UN humanitarian missions nonetheless could eventually soften such resistance by the military to the idea of humanitarian intervention.

### **3.2. Where Do We Start? A Bottom-Up Approach**

The promotion of R2P principles in Southeast Asia should begin with creating constituencies at the local, national, and regional levels. It must be emphasized that at each level, the operationalization of R2P norms and principles may be different depending on the nature and

---

<sup>14</sup> Comment by Dr. Carolina G. Hernandez during R2P workshop in Manila, 18 April 2005.





dynamics of conflicts within each country. Humanitarian crisis situations do not develop overnight, and there is a need for different actors and sectors in each level to have the capability to monitor events in conflict areas as they develop.

Constituency building at the local level may begin with education and training of local government leaders and residents on conflict prevention and management. This could be pursued through formal and informal education, with local non-government organizations, civic, or religious groups taking part in promoting the culture of non-violence in resolving conflicts and peace building.

Beyond the community and local levels, constituency building for R2P could also be pursued through increasing the capacity of civil society organizations to do advocacy work in conflict prevention as well as in responding to humanitarian crisis situations. National and local NGOs also need to be linked to a network of similar civil society organizations across the region so that they are able to exchange ideas and information, and develop models of conflict prevention and management based on good practices.

At the national level, academic institutions and think tanks channel policy inputs to government institutions through empirically based policy research. This may be done through the creation of working groups (WGs) that will study R2P principles and how these could be implemented in Southeast Asia. In fact, the creation of WGs has been the main mechanism adopted by various ASEAN and Northeast Asian think tank networks to study ideas, norms, and principles. Through these working groups, the acceptability of ideas is negotiated with particular consideration for the diverse historical and cultural context of the region. The creation of R2P WGs in Southeast Asia is therefore a crucial link to creating a constituent base in the official track.

The creation of a R2P Eminent Persons Group (R2P EPG) should parallel the establishment of working groups as part of constituency building in the region. The role of the R2P EPG is primarily to bring together eminent persons in the region who are fundamentally believers in the idea of the state's responsibility to protect its people. Just like working groups, the creation of EPGs has been adopted in ASEAN as a mechanism for building constituencies at the national and regional levels on various political, social, and economic projects of the Association.

In the government sector, or Track I, constituency building for R2P may be pursued at both the national and regional levels. This can be done through seminars and dialogues with Track II (academe and think tanks), as well as through short term training courses for diplomats and bureaucrats that directly deal with humanitarian issues. In-house training courses in the respective research institutes of the foreign affairs, defense, and related government ministries or agencies may be developed on a long-term basis with a view towards having a clear grasp of the R2P principles and norms. A parallel training course should also be developed for respective armed forces of each country, with focus on capacity building to respond to humanitarian crisis situations. Military academies, as was pointed out earlier in this report, should also incorporate international humanitarian law into their curriculum. At the regional level, regular meetings or conferences among the military forces in the region may be undertaken that aims for exchanging ideas, information, or good practices in peace keeping or simply sharing of lessons learned from humanitarian missions in other parts of the world.



### **3.3. Enabling Factors**

The emergence of R2P champions and advocates, as well as building the appropriate constituencies for it at different levels in Southeast Asia will no doubt be sustained by some enabling factors. These include: 1) the growing acceptability of human security in national and regional security discourses; 2) the culture of norm building in ASEAN; and 3) the improved democratic space in the region.

#### **A) Increased Focus on Human Security**

Human security issues have become more prominent in national and regional security discourses in Southeast Asia. Since the publication of the *Human Development Report* in 1994 and the launching of the Millennium Development Goals by the United Nations, the informed public and national leaders in the region have become more aware of the need to focus more on people-centered development problems. There is in fact a growing recognition among ASEAN leaders that some traditional security problems such as internal armed conflicts may be linked to human security concerns like poverty and illiteracy.

The increased focus on human security in the region is also reflected in several ASEAN documents, most notably those that envision an ASEAN community of caring societies. Even in the idea of building an ASEAN Community composed of three pillars (security, economic, and socio-cultural communities), there is emphasis on human security issues. For example, in the ASEAN Security Community, the key components deal with the promotion of human rights, conflict prevention, humanitarian assistance, human resource development, education, and post-conflict reconstruction. Among other things, the ASEAN Economic Community focuses also on narrowing the development gap within the region by helping new members – Cambodia, Laos, Myanmar, and Vietnam – in the areas of poverty, literacy, and health. Under the Initiative on ASEAN Integration (IAI), for example, some projects are designed to help these new members to develop their infrastructure, improve the quality of their human resources, and harness information and communication technology. Meanwhile, the priorities in the ASEAN Socio-Cultural Community are health, labor, environment, social welfare, gender, disaster management, as well as culture and education.

Overall, the growing importance being given by governments at the national and regional levels to human security issues augurs well for promoting R2P in Southeast Asia. Specifically, some of the R2P norms and principles – especially those that deal with commitment to prevention of conflicts – could be incorporated by national governments and ASEAN. The development, for instance, of an early warning system for conflict prevention in Southeast Asian countries is very much welcomed by many participants in the R2P workshops held in Jakarta, Kuala Lumpur, Phnom Penh, Bangkok, and Manila.

#### **B) Culture of Norm Building in ASEAN**

The culture of norm building in ASEAN also augurs well for the promotion of R2P principles in the region. Notwithstanding some degree of resistance by some states to the idea of humanitarian *intervention*, the idea of responsibility to protect may still be adopted – and adapted – in Southeast Asia through the process of dialogue and consultation among informed elites, key actors, and strategic sectors. As it is, ASEAN already has a number of norms and





values related to peace and conflict prevention that could be the starting point for R2P promotion in the region. Should these R2P norms and principles find greater acceptance and consequently develop constituents in some of the member countries, it is not hard to imagine that these could also spill over into other members through ASEAN at the regional level. This presumes that there are also potential R2P advocates and constituents in ASEAN, the regional body.<sup>15</sup>

The importance of shaping and sharing of norms in ASEAN is highlighted in the conception of an ASEAN Security Community or ASC. As one of its five key components, the ASC basically attempts to contribute to the building of a “just, democratic, and harmonious environment” in the region through the formulation of an ASEAN Charter, ASEAN Mutual Legal Assistance Agreement, as well as the study of a possible ASEAN extradition treaty.<sup>16</sup> These norm building efforts could lead to increased institutionalization of ASEAN and, ultimately, to a more rule-based community of Southeast Asian nations.<sup>17</sup> The formulation of an ASEAN Charter, for example, could incorporate norms related to human security and conflict prevention, while an ASEAN extradition treaty could potentially contribute to harmonization of national laws with respect to criminal acts, including crimes against humanity. It is in this area where the promotion of some of the R2P principles in Southeast Asia becomes even more important.

### C) Improved Democratic Space

Another enabling factor for the promotion of R2P principles in the region is the improved levels of political openness and democratic space in many Southeast Asian countries. The transition from authoritarian to more democratic regimes in the Philippines and Indonesia since 1986 and 1998, respectively, has contributed to the growth democratic movements not only in these countries but also in less open countries in the region. The reformasi movement in Indonesia, for example, has spilled over into Malaysia following the Asian financial crisis.

With improved democratic space in the region, one could expect a much better opportunity for dialogue on humanitarian concerns between governments and civil society groups. In Malaysia, for example, the government under Prime Minister Abdullah Badawi has been engaging in consultations with NGOs and people’s organizations in the formulation of certain policies, albeit in a more discreet manner.<sup>18</sup> In Singapore, the political space has improved as well with encouragement from the government for people to speak up and participate in the evolution of a civil society in the country.<sup>19</sup> Thus, greater openness at the domestic level means more opportunities for communication and exchange of ideas among civil society groups not only within these countries but across the region as well.

---

<sup>15</sup> Some of the ASEAN civil servants may potentially be R2P advocates if one looks into some of their published articles. For example, M. C. Abad, Jr. has written articles as Assistant Director in ASEAN Secretariat on “The Challenge of Balancing State Security and Human Security” and “Prospects for UN-ASEAN Cooperation in Conflict Management”, both of which were uploaded in the official ASEAN website.

<sup>16</sup> *ASEAN and the 3 Ls: Leaders, Laymen, and Lawyers*, ASEAN Secretary General Ong Keng Yong,, undated document.

<sup>17</sup> *Ibid.* In fact, the impetus for a more rule-based ASEAN community is in the area of economic cooperation in ASEAN. This could well spill over into other spheres of ASEAN cooperation in the long run.

<sup>18</sup> Based on R2P focused group discussion in Kuala Lumpur, 15 March 2005.

<sup>19</sup> Simon S. C. Tay, Zulfikli Barahudin, and Cherian, George: “Role of Civil Service in Civil Society,” *The Straits Times: Commentary and Analysis*, 17 February 2000, in <http://www.thinkcentre.org/article.cfm?ArticleID=38>



## Conclusion

This article discussed the challenges and prospects in promoting the idea of R2P in Southeast Asia. Specifically, it looked into the views and perspectives of key opinion leaders in the region on humanitarian intervention and the problems that may be encountered in applying the concept in the context of Southeast Asian countries. It is clear from the foregoing discussion that there are still some degree of reluctance among many thinkers and opinion leaders in the region in accepting the idea of humanitarian *intervention* due to historical experiences and cultural factors. At the same time, however, there are a number of enabling factors that may increasingly create opportunities for greater acceptance of the idea in some countries of Southeast Asia, such as 1) the growing acceptability of human security in national and regional security discourses; 2) the culture of norm building in ASEAN; and 3) the improved democratic space in the region. As Southeast Asian countries become more increasingly interdependent – in economy, security, and socio-cultural dimensions – it becomes more imperative for states in the region to recognize the importance of more people-oriented policies and agreements. The idea behind the creation of an ASEAN Security Community, which is one of the three pillars of an evolving ASEAN Community, could very well be the push factor towards greater acceptance of R2P concept in this part of the world. As well, in drafting an ASEAN Charter, the principle of state sovereignty and non-intervention must be balanced with the principle of responsibility to protect, obligating member states to take the primary responsibility to safeguard their own people against genocide.



# UNISCI Discussion Papers

## CHINA AND DEMOCRACY IN THE ASIA PACIFIC<sup>1</sup>

**AUTHOR:**<sup>2</sup>

**HERMAN JOSEPH S. KRAFT<sup>3</sup>**  
**Institute for Strategic and Development Studies**  
**(ISDS), Philippines**

### Introduction

This paper examines the prospective impact of the emergence of China as a regional power in the Asia Pacific on the future of the democratization process in the region. Of particular concern here is the effect of a strong and politically assertive China on the prognosis for a nascent democratic community in East Asia. Since 1986, the spread of democracy and the process of democratic consolidation in the region have proceeded steadily but at an uneven pace across a number of countries. Both processes have been marked by difficulties in institution-building, the popular understanding of participation, the acceptance of individual rights and social obligations as inherently equal aspects of democratic rule, and on how political elites have institutionalized representation and accountability. On the whole, democratic norms and structures in these countries remain compromised in some cases, and fragile for the most part – that is, susceptible to the influence or impact of changes in the regional or international order.

The rise of China is easily among the most important developments within the last ten years in the Asia Pacific region. Its probable implications have been strongly debated by policy-makers and academics with some drawing attention to the inevitability of Chinese hegemony over the Asia Pacific region<sup>4</sup> and others looking forward to a prospective era of greater openness, comfort and cooperation.<sup>5</sup> At first glance, these perspectives seem to reflect different points of emphasis. China's growing military and economic strength is seen as a cause for concern for the medium- and long-term stability and prosperity of East Asia. At the same time, however, Chinese initiatives on increasing economic cooperation in the region

<sup>1</sup> This is a revised and updated version of a paper was prepared for the First Biennial Conference of the World Forum for Democratization in Asia, organized by the Taiwan Foundation for Democracy (TFD) and held at Taipei on 15-17 September 2005.

<sup>2</sup> *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.* The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

<sup>3</sup> Assistant Professor, Department of Political Science, University of the Philippines at Diliman, Quezon City, and Research Fellow, Institute for Strategic and Development Studies.

<sup>4</sup> See Stuart-Fox, Martin: "Southeast Asia and China: The Role of History and Culture in Shaping Future Relations," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 26, No. 1 (2004) p. 136.

<sup>5</sup> This observation was made by Dr. Eric Teo of the Singapore Institute of International Affairs at the 18<sup>th</sup> ASEAN-ISIS Asia – Pacific Roundtable at Kuala Lumpur in June 2004.



through the ASEAN+3 process as well as through other multilateral and bilateral free trade agreements are a welcome development for countries in the region. These apparently diametrically opposed tendencies are not necessarily mutually exclusive as it is quite possible to look at the increasing “openness, comfort and cooperation” between China and the rest of East Asia as an inevitable course for countries in Northeast and Southeast Asia in the face of the inexorable growth of Chinese power. The emergence of China as a regional power is nonetheless largely seen by East Asian states with elements of increased levels of cooperation and continuing unease.

The questions facing this paper take into consideration the conjunction of two developments – the processes of democratization and democratic consolidation in the East Asian region, and the emergence of a non-democratic China as a regionally dominant power. Is the emergence of China a condition that will hinder or promote democracy in East Asia? How will it affect the currently fragile democratic community in East Asia? A commonly held perception is that the rise of a non-democratic China to political and economic hegemony in the region constitutes a threat to the deepening of the democratization process in the Asia Pacific. An investigation of current trends, however, indicate that China’s policies of political and economic engagement with countries in the region have little bearing on the issue of democracy and that a hegemonic China will not be that much of a factor in whether democratization in the region will intensify or stall.

This paper looks into four main areas. First, it discusses the current state of democratization and the nascent democratic community in East Asia. It is basically argued here that the democratic institutions of countries in the region remain largely weak and, therefore, susceptible to the effects of systemic change. Second, the paper explores the nature of China’s rise. Two areas are given particular attention: the emergence of China as an economic power in the region, and the extent this has translated into a China that has become increasingly politically assertive within the Asia Pacific region. Part of the discussion here takes into consideration the role played by China in advancing greater economic and political cooperation in the region, and how China’s initiatives in these areas have been prompted by its concern with the strategic partnerships that states in region have been building with the United States and, to a lesser extent, Japan. Third, the paper looks at how China’s emergence as an economic power and its emerging role as a political power could impact on democratization and the democratic community in the region. Finally, the paper looks at some strategies and recommendations on how democratization could be further strengthened in the context of an increasingly regionally hegemonic China.

## **1. Democratization and the Democratic Community in East Asia**

While there have been debates over what constitutes a democracy, this paper largely subscribes to the proposition made by Phillip Schmitter and Terry Lynn Karl that the defining characteristic of democratic governance is accountability.<sup>6</sup> Defining democracy this way allows for a broad and more inclusive idea of what constitutes the nascent democratic community in East Asia without falling into the trap of “electoralism” that characterizes minimalist definitions of democracy. Within this broad definition, an East Asian democratic community would include Cambodia, Indonesia, Japan, Malaysia, the Philippines, Singapore,

---

<sup>6</sup> Schmitter, Phillip C. and Lynn Karl, Terry: “What Democracy is . . . and is not,” *Journal of Democracy*, Vol. 2 No. 3 (Summer 1991), pp. 75-87.



South Korea, Thailand, and Taiwan. Understandably, this is a debatable list and adding other qualifications to what constitutes a democracy would reduce the number of those in it.

The idea of a democratic community has been referred to very loosely by a number of policy-makers, non-government advocates, as well as academics. Its meaning and usage range from a vague notion of all democratic states within a particular system<sup>7</sup> to the more stringent definition offered in a statement made by Bernard Aronson, Assistant Secretary for State on Inter-American Affairs, who said that

I think there is no other part of the world where that democratic community is being built more strongly and more clearly than in the Western Hemisphere. It is democratic because we do not accept any other form of government as legitimate in our community, and it is a community because we are bound by bonds of commitment, respect and affection that make us more than just a collection of separate nations.<sup>8</sup>

These two ways of looking at a democratic community at the international level are not mutually exclusive and in fact are mutually reinforcing. Taken together, the idea of being part of a democratic community does not only imply being a democracy among a group of democracies but also means supporting democratization and democracy in the entire system.

Within this context, two factors militate against the idea of a democratic community in East Asia. First is the lack of a common commitment to the idea of democracy and democratic norms as the only legitimate form of government and governance. Illustrative of this is the ongoing debate over human rights in the region, particularly in Southeast Asia. The adoption of a regional human rights mechanism for ASEAN has officially been part of discussions taking place within the ambit of the ASEAN Ministerial Meeting since 1996. Concrete proposals for a regional human rights commission have been turned down by government representatives in ASEAN. What is most disturbing is that official support for this proposal came only from Indonesia and the Philippines. Even the liberal democratic regime in Thailand did not give its official support to it. The second factor actually impacts on the first. The lack of common commitment to democracy and its normative requirements is indicative of a lack of mutual support for democratization processes and democratic governments among even the putative members of an East Asian democratic community.

The weak sense of community among democracies in the region is further complicated by the uneven levels of democratization among these countries. Some countries, such as Japan and the Philippines (except for the Marcos administration from 1972 to 1986) have had traditions of formally democratic governance that go back to the post-World War 2 order. Both, however, have undergone crises of confidence wherein political scandals have diminished popular support for the institutions of the system. In the case of the Philippines, the crisis has led to the extra-constitutional overthrow of one president and a strong public outcry for similar action against another. Indonesia is just beginning its transition into democracy and the government is already facing problems over how democratic norms can be sustained in the face of the challenge of terrorism. Malaysia and Singapore have political systems which, despite criticisms from democracy advocates, remain largely stable and

---

<sup>7</sup> Kadera, Crescenzi and Shannon make use of the term “democratic community” to refer to democracies within a particular international system as opposed to non-democracies which they refer to collectively as the “autocratic community.” See Kadera, Kelly, Crescenzi, Mark J. C. and L. Shannon, Megan: “Democratic Survival, Peace, and War in the International System,” *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 2 (April 2003), pp. 234-247.

<sup>8</sup> Aronson, Bernard W.: “OAS Support for Haiti,” remarks made before the Meeting of Foreign Ministers of the Organization of American States in Washington, D.C. on 8 October 1991.



legitimate in the eyes of their polities. There are some questions, however, about their commitment to civil rights and their support for democratization processes in other countries in the region. Overall, the observation of Hilton Root remains relevant

East Asia's democratic governments face a large task of institution building before they can hope to implement national development policies with the effectiveness that once flowed from the top-down models of the past. They need institutions that will increase the costs to individuals of engaging in corruption. . . Citizens must be assured that public accounts will be subject to independent, systematic, and regular reviews.<sup>9</sup>

Root noted that these went not only for government institutions but for civil institutions, including a responsible media and civil society, as well. The key point he raises, however, is the need for "region-wide standards of governance" that can help domestic reform.<sup>10</sup> Enshrining a region-wide commitment to accountability and transparency, however, is going to be difficult among democracies whose governments have different levels of commitment to supporting democratization beyond their own borders. The absence of such a regional commitment makes for a weak democratic community in the region, one that is susceptible to vagaries of sudden changes in the international system.

## **2. A Cautious Engagement: The Rise of China and its implications for East Asia**<sup>11</sup>

One of the most notable developments in the last ten years is the emergence of an economically and politically confident China that seeks to improve and strengthen its relationship with East Asia. Exchanges of visits and the signing of substantive agreements, including trade and even security cooperation, are clearly geared towards a political outcome intended to reassure its neighbors of its peaceful and non-threatening intentions.<sup>12</sup> The American preoccupation with the war on terror and Japan's long economic recession gave China the opportunity to improve relations with its neighbors. It has taken the initiative on economic cooperation while at the same time pushing policies directed at refuting the long-standing notion of a "China threat." This is particularly evident in its relationship with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and its member-states.

In 2001, Chinese Premier Zhu Rongji proposed a free trade agreement between China and ASEAN that was endorsed by the ASEAN leaders at their meeting in Brunei that same year. The proposal intended to push China and the ASEAN states towards a free trade area within a five-year period. Due to structural asymmetries between China and ASEAN, and among the ASEAN states themselves, this was modified to a timetable of ten years. John Ravenhill described the result of the initiative as a diplomatic coup that placed other countries

---

<sup>9</sup> Root, Hilton L.: "What Democracy can do for East Asia," *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 1 (January 2002), p. 125.

<sup>10</sup> *Ibid*, p. 126.

<sup>11</sup> The discussion in this section is adapted from the discussion in a chapter written by the author in Saw Swee Hock, Sheng Lijun and Chin Kin Wah, eds. (2005): *ASEAN-China Relations: Realities and Prospects*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, pp. 90-109.

<sup>12</sup> Yang, Jian: "Sino-Japanese Relations: implications for Southeast Asia," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, No. 2 (August 2003), p. 314; and Cheng Joseph Y. S.: "Sino-ASEAN relations in the early twenty-first century," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 23, No. 3 (December 2001), pp. 422-424.





in the region, especially Japan, “on the defensive.”<sup>13</sup> At the same time, it points to the growing importance of ASEAN in China’s strategic perspective. This is also shown by the strong support that China has given to the ASEAN+3 process, and its involvement in a number of development projects in the Mekong River basin area. Successful bilateral partnerships have been encouraged to continue. At a meeting with Singapore’s Senior Minister Lee Kuan Yew, Vice-Premier Huang Ju suggested that the successful Suzhou Industrial Park (SIP) project should be replicated in the development of China’s western region.<sup>14</sup> Not only would this help narrow the development gap between China’s western provinces and its coastal region, but it would also further bilateral relations between China and Singapore. There is, however, a perception that China’s initiatives on the economic front are driven more by political than purely economic calculations. One analyst noted that these developments may be the reaction of a Chinese leadership concerned with the possible re-emergence of a U.S.-led Asian security alliance in the context of a “global war against terror.”<sup>15</sup> China needs ASEAN support or at least neutrality in a region subject to the power of American global hegemony.

China’s policy of reassurance is even more palpable in the realm of security. On 21 March 2003, China acceded to the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TACSEA), a few months ahead of Japan. This was a very clear signal of the heightened importance that China accorded to ASEAN and, again, of the policy of reassurance that China was pursuing. Accession to the TACSEA underscored its willingness to subject its behavior to standards the institutionalization of which it was not a party to. At the Sixth ASEAN Plus Three Summit held in Phnom Penh on 4 November 2002, it was China which suggested that the process be expanded to include regional political and security issues such as the terrorism and transnational crime which resulted in the institutionalization of the ASEAN Plus Three Ministerial Meeting on Transnational Crime which first met in Bangkok on 10 January 2004. In the aftermath of that meeting, ASEAN and China signed a memorandum of understanding to cooperate in non-traditional security issues. This MoU laid out the intention of all the parties to cooperate over the medium- and long-term on information exchange, personnel exchange and training, law-enforcement cooperation and joint research. Some results have already emerged from this as joint operations between the Malaysian and Chinese police led to the crippling of a major drug ring that was shifting its operations to Malaysia from China.<sup>16</sup> An indication of the seriousness of China’s push towards acceptance by ASEAN as a partner can be seen in this MoU’s financial arrangement, which states that:

Expenses of workshops and training courses organized by China in accordance with this Memorandum of Understanding shall be covered by the Chinese side, including meals, accommodation and local transportation for the participants sent by ASEAN Member Countries during their stay in China and fees for inviting experts, while the expenses of international travel shall be covered by the sending Countries, except when it is agreed otherwise.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Ravenhill, John: “A three bloc world? The new East Asian regionalism,” *International Relations of the Asia-Pacific* Vol. 2 (2002), p. 182. Kavin Cai is more explicit when he pointed out that the ASEAN-China FTA announcement in November 2001 “came as a major shock to the region and beyond.” See Cai, Kevin G.: “The ASEAN-China free trade agreement and East Asian regional grouping,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, No. 3 (December 2003), p. 388.

<sup>14</sup> *The Straits Times* (Interactive), 16 June 2004.

<sup>15</sup> Cheng, *op. cit.*, 426-430.

<sup>16</sup> *Bernama*, 28 April 2004.

<sup>17</sup> See Article 4, Section 1 of the “Memorandum of Understanding Between The Governments of the Member Countries of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the Government of the People’s Republic



China's effort at reassurance is perhaps most clearly seen in the case of the South China Sea. China has had a past history of having resorted to force to settle its differences with other claimants. One analyst described the issue as a "litmus test" for ASEAN on the realities behind a "China threat."<sup>18</sup> This reflected the continuing thorn that the disputed Spratly Islands archipelago represents in ASEAN-China relations. Again, the Chinese have been using diplomacy to try to reduce ASEAN concerns over this. In November 2002, China and the ASEAN states signed a Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea at the 8<sup>th</sup> ASEAN Summit at Phnom Penh. This document was a compromise that took into consideration the demands of those states that were most in favor of pinning China down to a standard of behavior over the disputed territory over the South China Sea. Vietnam had wanted to include the Paracel Islands to the area covered by the document but it was limited only to the immediate area around the Spratlys archipelago. The Philippines, another claimant that had had encounters with the Chinese short of military confrontation over the area, had wanted a document which was to be couched as a formal treaty and which committed the parties involved to refrain from occupying new islands, reefs, or shoals. The final document committed the parties to refraining from "action of inhabiting uninhabited (sic) islands, reefs, shoals."<sup>19</sup> It was the first time that China had agreed to a multilateral declaration over the South China Sea. It also worked in China's favor since the document limited the risk of conflict arising in the area and thereby ensuring that it would not provoke the involvement of the United States in the dispute.<sup>20</sup> The document has become important in imposing a behavior of self-restraint not only on China but also on the other claimant states. In May 2004, China referred to this document in condemning a decision on the part of Vietnam to renovate an old airstrip on Spratly Island.<sup>21</sup> China pointed out that this action violated the Declaration on a Code of Conduct. Vietnam was also criticized by the Philippines for allowing a tour group to operate in the area.<sup>22</sup>

The establishment of all these new institutions and activities indicates that ASEAN and China relations are undergoing some form of institutional consolidation, with most of the initiative recently coming from the Chinese side. These help to provide a fulcrum for the relationship, building confidence, and eventually becoming bulwarks of an effective regional architecture. It is, nonetheless, still too early to claim any substantive achievement for any of them.<sup>23</sup> One thing that is clear, however, is the evident acceptance of these overtures by its neighboring states (particularly the ASEAN states), a trend that perhaps signals the kind of pragmatic calculations taking place among foreign policy elites in the region. It may even be that the interest exhibited by the ASEAN states towards the Chinese proposal for a free trade area suggests "a willingness to contemplate bandwagoning with a rising power."<sup>24</sup>

The acceptance, however, of China's role in the region is not wholehearted. The economic initiatives of China cannot erase the fact that it is the competitor of most of the ASEAN states in the export market – a situation that has made more difficult any projected

---

of China On Cooperation in the Field of Non-traditional Security Issues," signed in Bangkok, Thailand, on 10 January 2004.

<sup>18</sup> Cheng, *op. cit.*, p. 443.

<sup>19</sup> Quoted in Leszek Buszynski, "ASEAN, the declaration on conduct, and the South China Sea," *Contemporary Southeast Asia* Vol. 25, no 3 (December 2003), p. 357.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *ABC News*, 19 May 2004.

<sup>22</sup> *ABC News*, 20 May 2004.

<sup>23</sup> Beeson wrote similarly of the ASEAN Plus Three process. See Mark Beeson, "ASEAN Plus Three and the rise of reactionary regionalism," *Contemporary Southeast Asia* Vol. 25, no. 2 (August 2003), p. 264.

<sup>24</sup> Ravenhill, John, *op. cit.*, p. 176



intensification of the process of economic integration between the two parties.<sup>25</sup> Then Prime Minister Mahathir Mohamad of Malaysia was quoted as warning the ASEAN states that they “must make sure the influx [of Chinese goods] will not cause our industries to shut down.”<sup>26</sup> Much has also been said about the dramatic change in power distribution in the region, which the rapid economic growth of China has created,<sup>27</sup> as well as China’s success in capturing the lion’s share of foreign direct investment flows into the region.<sup>28</sup>

Nonetheless, the uneasiness felt by regional states regarding the perceived hegemonic aspirations of China in the region is more muted now than it was a decade ago. Overall, China’s efforts at mollifying perceptions of a Chinese threat have advanced ASEAN-Chinese relations further than was expected a decade ago. The modernization of the Chinese People’s Liberation Army, an issue that caused a number of East Asian states to look into the idea of strengthening defense ties both within the region and with other external powers in the early 1990s, no longer attracts as much attention. The launching, for example, of the first of two modified *Sovremenny*-class destroyers in April 2004 and the importation of what is projected to be more than US\$2 billion worth of arms from Russia by the end of 2004 have not gained that much attention from the region.<sup>29</sup> The unease, however, remains. Interestingly, a significant part of it has less to do with how China deals with East Asia as it does with China’s relationship with other powers. China’s competition with Japan over economic leadership in the region and, even more, its strategic rivalry with the United States has placed the governments of East Asian states in very awkward situations.

### **3. The Implications for Democracy and Democratization of a Rising China**

The discussion in the previous two sections presents two conditions. First is the existence of a weak and fragile democratic community in East Asia. Second is the emergence of China as an economic and political power willing to engage its neighbors in the region in cooperative endeavors. How do these two conditions coincide? What is the effect of a rising China to democracy and the nascent democratic community in East Asia? There are two aspects to the rise of China that can be separately analyzed in terms of their effect on democratization in the region. The first involves its rise as an economic power, and the second has to do with how this economic power translates into increased military capability and political assertiveness.

---

<sup>25</sup> John Wong and Sarah Chan note that the degree of integration and interdependence between ASEAN and China have not increased proportionally to the growth of the two parties total trade because of the naturally competitive structures of their economy. See Wong, John and Chan, Sarah: “China-ASEAN Free Trade Agreement,” *Asian Survey*, Vol. XLIII, No. 3 (May/June 2003), pp. 516-517.

<sup>26</sup> *BBC News Online*, 6 November 2001.

<sup>27</sup> China’s tremendous economic growth has been sustained over a fairly long period of time. The expansion of the economy by 9.7% in the first quarter of 2004 was the third consecutive quarter of at least 9% growth. See *Japan Today*, 16 April 2004.

<sup>28</sup> See Stuart-Fox, *op. cit.*, p. 132; and Wong and Chan, *op. cit.*, p. 523. Jian Yang and Joseph Cheng, however, contend that the threat to ASEAN of China’s ability to attract FDI may be exaggerated. See Jian, *op. cit.*, p. 315; and Cheng, *op. cit.*, p. 447.

<sup>29</sup> See *Jane’s Defence Weekly*, 12 May 2004; and *Moscow Times*, 16 April 2004. A study released by the US-China Economic and Security Review Commission pointed out that China’s military was being modernized with the help of Russia and Israel. This would make it more difficult to defeat an invasion of Taiwan. The release of the report and other reports indicating that China was enhancing its mobilization capability hardly caused a ripple in Southeast Asia. See *The Straits Times* (Interactive), 16 June 2004 and 21 June 2004.



*Democracy in East Asia and China as an Economic Power.* The rise of China is most commonly expressed in terms of its attainment of high levels of economic performance in different macroeconomic categories sustained over a number of years. In 2003, it was able to attract \$53 billion in global investments, a figure which is second only in the world to the United States. According to Walden Bello

China's 8-10 percent growth rate was probably the principal stimulus of what little growth occurred in the world economy. In the case of Japan, for instance, a decade-long stagnation was broken in 2003 by the country's first sustained recovery, fueled by exports to slake China's thirst for capital and technology-intensive goods; the exports shot up by a record 44 percent, or \$60 billion. Indeed, China displaced Japan as the main destination for Asia's exports, accounting for 31 percent while recession-plague Japan's share dropped from 20 percent to 10 percent.<sup>30</sup>

He further noted that China had become the primary factor in the export growth of the Philippines and Taiwan, and the majority buyer of products not only from Japan but also from Australia, Malaysia, and South Korea. As a trading partner, China is within the top three of most countries in the region.

Bello, however, notes a dark side to the effects of China's growth. He notes that it has become an important contributor to the crisis of global overcapacity. Investment in China was not just the obverse of disinvestment elsewhere, although the shutting down of facilities and sloughing off of labor was significant not only in Japan and the United States but in the countries on China's periphery, like the Philippines, Thailand, and Malaysia. China itself was beefing up its capacity, at the same time that the ability of the Chinese market to absorb the output was limited.<sup>31</sup>

Any sudden downtrend in China's growth resulting from overcapacity would hurt not only China but also its neighboring countries which are increasingly dependent on China as an "engine of growth" in the region.

The clear effect of China on pushing economic growth in the region should be considered as a factor in favor of strengthening democracy in the region. The democracy and development literature has not really come out with any definitive findings on whether democracy brings about economic development or whether economic development leads to democracy.<sup>32</sup> Where there is clear convergence, however, is in the proposition that economic development helps strengthen existing democracies.<sup>33</sup> In this context, China's emerging status as the "engine of growth" for East Asia, to the extent that it helps enhance the economic performance of its neighbors (including democracies), can only be a positive factor for strengthening popular support for democratic regimes. Since the same effect is true for non-

---

<sup>30</sup> Walden Bello, Tom (2005): *Dilemmas of Domination: The Unmaking of the American Empire*. New York, Metropolitan Books, 94-95.

<sup>31</sup> Bello, *op. cit.*, p. 95.

<sup>32</sup> For a quick description of this literature, see Colaresi, Michael R. and Thompson, William R.: "The Economic Development -- Democratization Relationship: Does the outside world matter?" *Comparative Political Studies*, Vol. 367, No. 4 (May 2003), pp. 383-388; and Quinn, Dennis P. and Woolley, John T.: "Democracy and National Economic Performance: The Preference for Stability," *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 3 (July 2001), pp. 635-636.

<sup>33</sup> Colaresi and Thompson, *op. cit.*, p. 387. See also Finkel, Steven E., Humphries, Stan and Opp, Karl-Dieter: "Socialist Values and the Development of Democratic Support in the Former East Germany," *International Political Science Review*, Vol. 22, No. 4 (2001), pp. 349-351.



democratic regimes, however, this does not tell us anything about the prospect for expanding the democratic community in the region.

Bello's warning about the crisis of overcapacity raises questions about the possible impact on democracies of any sudden downtrends in China's economic performance. Dennis P. Quinn and John T. Woolley have pointed out that poor economic performance, i.e. a downtrend in economic growth rates, in and of itself does not really diminish popular support for democracy (as opposed to popular support for incumbent governments or administrations).<sup>34</sup> Indeed the case of the Suharto regime in 1997 suggests that non-democratic governments are much more vulnerable in this context. Volatility or lack of economic stability, however, could cause popular support for democracy to downslide. Any sudden downtrends in the course of China's economic performance would bode ill for all countries in the region, particularly those with weak democratic institutions.

*Democracy and China's military capability and political assertiveness.* The impact of China as an engine of economic growth for the region, however, raises questions about its political intentions. As noted above, the Chinese government has been very active in trying to engage its neighbors in peaceful and cooperative endeavors. The strategy of "assurance diplomacy" has to a large extent worked well in easing fears of a "China threat" and increasing the levels of engagement between China and its neighbors beyond economic relations. The strategy may be self-serving – China's economic strategy requires a peaceful and stable international environment. This coincides with the idea that democracies, especially fragile ones, need a stable environment to develop their institutions more fully. A China engaged in establishing cooperative mechanisms with its neighbors with the political objective of increasing stability and peace in the region also benefits the further development of democratic polities in the region. Studies show that external threats and a conflict-ridden international setting significantly affect the survivability of democracies.<sup>35</sup> Insofar as China's behavior towards its neighbors indicates little interest in creating conflict in the region bodes well for the continued development of democracies in the region.

There is one area, however, where China's behavior has strained and can potentially create strain on peace in the regional order, and directly affects the interest of the democratic community in East Asia. This has to do primarily with the case of Taiwan. China has threatened to go to war in the event that Taiwan declares its independence. The existence of Taiwan as an autonomous state, independent except in the context of the one-China policy, is principally guaranteed by China on the condition that it continues to adhere to the idea of one-China – that, in effect, it continues to accept its status as being no more than a province of China, albeit with a different system. In this context, China has actually used its economic and political muscle to influence elections in Taiwan, i.e. trying to weaken popular support for pro-independence parties and politicians in Taiwan.<sup>36</sup> The threat of war and the heightening of tensions involve not only the survivability of democracy in Taiwan, but also concern their effects on the other democracies in the region. It also raises questions whether such a conflict will have ideological underpinnings at least as far as these democracies are concerned. Will they support a democratic Taiwan in a conflict against non-democratic China?

The involvement of the United States in this issue has also been instrumental in the process of maintaining peace in the region. The continuing support for Taiwan which the

<sup>34</sup> Quinn and Woolley, *op. cit.*

<sup>35</sup> See, for example Kadera, Crescenzi and Shannon, *op. cit.*, p. 240; and Colaresi and Thompson, *op. cit.*, p. 394.

<sup>36</sup> For an account of how cross-strait relations affect domestic politics in Taiwan, see Yu-Shan Wu, "Taiwan's Domestic Politics and Cross-Strait Relations," *The China Journal*, No. 53 (2005), p. 35.





United States government has more openly advocated with the accession to power of the current administration has colored much of the relationship between the two major powers. It has also affected how Taiwan relates to China. Taiwan has become bolder in its desire to move towards independence and China has been consistent in its warning that this is unacceptable. Although the United States has been discouraging the Taiwanese government from proceeding along lines that would only increase tensions with China, they have nonetheless done little to support this. They continue to work with Taiwan in enhancing its military capability.<sup>37</sup> At the same time, China has also been engaged in upgrading its military capability. They have purchased military technology from Russia and Israel in an effort to intensify their military modernization, and increase their war preparation.<sup>38</sup> Despite claims that these policies are indicative of the expansionist and great power ambitions of China,<sup>39</sup> there are few indications that its military modernization is largely related to considerations other than Taiwan. There is, however, little challenge to the idea that on the issue of Taiwan, China will not back out of a possible conflict (even in its current inferior military state) with the United States.<sup>40</sup>

As noted above, the conditions created by an international environment that is threatened by conflict is not conducive to the strengthening of democratic institutions, particularly among those democracies which are still in the process of consolidation and remain fragile. Their survivability amidst the international shocks resulting from war would be uncertain.

#### **4. Some Observations, Strategies and Recommendations**

Any analysis of the effects of an emergent China on democratization in East Asia and the strengthening of the democratic community in the region must contend with a fundamentally fragile democracies and a weak sense of community among democracies in the region. Kadera, Crescenzi and Shannon set three hypotheses which relate to the impact of system dynamics on democratization.<sup>41</sup> The first contends that the survival of democracies in a system is directly related to the strength of the democratic community. The second is that the survival of democracies becomes less certain in conditions of increasing systemic conflict. Third is that the effect of conflict on the survival of democracies is reduced or eliminated in conditions where the democratic community is strong. From these three hypotheses, the most obvious issue striking democracies in the East Asian region is the weakness of the democratic community. There is an evident need to increase interaction among democracies in the region, including setting up common targets and standards relating to the strengthening of the commitment to democracy and democratization in the region. Strengthening the democratic community enhances the ability of democracies to develop, introduce reforms (especially on economic restructuring), and mobilize popular support for these reforms.

China by itself has shown that it is interested in keeping the region peaceful and prosperous. Its diplomatic initiatives point to the absence of any intention to push power

---

<sup>37</sup> See *The Straits Times* (Interactive), 16 June 2004.

<sup>38</sup> *The Straits Times* (Interactive), 16 June 2004 and 21 June 2004.

<sup>39</sup> See, for example, Lee Jae-Hyung, "China's Expanding Maritime Ambitions in the Western Pacific and the Indian Ocean," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 24, No. 3 (December 2002), pp. 549-568.

<sup>40</sup> For an extensive discussion of the factors affecting any decision on the part of China regarding conflict with the United States, see Christensen, Thomas J.: "Posing Problems Without Catching Up: China's Rise and Problems for U.S. Security Policy," *International Security*, Vol. 25, No. 4 (Spring 2001), pp. 14-16.

<sup>41</sup> Kadera, Crescenzi and Shannon, *op. cit.*, p. 240.





dynamics to the fore and create conditions where tensions may escalate into conflict situations. This peaceful façade, however, belies a determination to keep the status quo on the Taiwan issue. While the Chinese government may have no interest in creating conflict in the region, it has no qualms about initiating it over Taiwan. Thus, while the economic factors which have been the core of China's rise may have over the medium-term beneficial effects that will help strengthen popular support for democratic governments, conflict situations and war will threaten the survivability of these governments. What is needed then to ensure that any changes over the status quo on Taiwan Strait relations will proceed only under politically settled conditions. In a situation where the democratic community in East Asia remains weak, and many of the democracies constituting that weak democratic community are fragile, the most important consideration is the maintenance of peaceful relations and a stable regional order.





# UNISCI Discussion Papers

## ASIA PACIFIC ECONOMIC COOPERATION (APEC): OUTCOMES - 2005 , OUTLOOK - 2006

**AUTHOR:<sup>1</sup>**

**ANITA DOUGLAS  
APEC**

### Introduction

Since its inception in 1989, the APEC region has consistently been the most economically dynamic part of the world. In its first decade, APEC member economies<sup>2</sup> generated nearly 70% of global economic growth and consistently outperformed the rest of the global economy, even during the Asian financial crisis.

APEC's member economies work together to sustain this growth through a commitment to trade and investment liberalization and economic reform. By progressively reducing tariffs and other barriers to trade, APEC member economies have become more efficient and exports have expanded dramatically.

In APEC's first 10 years:

- Exports increased by 113% to over US\$2.5 trillion annually
- Foreign direct investment grew by 210% overall, and by 475% in lower income APEC economies
- Real gross national product grew by about a third overall, and by 74 % in lower income APEC economies
- Gross domestic product per person in lower income APEC economies grew by 61%.

APEC works in three broad areas to meet what are called the Bogor Goals. Set in Bogor, Indonesia, in 1994 the Bogor Goals set the target of free and open trade and investment in the Asia-Pacific by 2010 for developed economies and 2020 for developing economies.

---

<sup>1</sup> *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.* The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

<sup>2</sup> Australia; Brunei; Canada; Chile; China, Hong Kong, China; Indonesia.; Japan, Korea, Mexico, Malaysia, New Zealand, Papua New Guinea, Peru, Philippines, Russia, Singapore, Chinese Taipei, Thailand, USA, Viet Nam.



Known as APEC's 'Three Pillars', these areas are: trade and investment liberalisation, business facilitation, and economic and technical cooperation.

The outcomes of these three areas enable APEC members to strengthen their economies by pooling resources within the region and enhance efficiencies. Tangible benefits are also delivered for citizens of the APEC region through increased training and employment opportunities, greater choices in the marketplace, cheaper goods and services and improved access to international markets.

## **1. APEC 2005 – Korea**

Each year a different member economy hosts around 100 APEC meetings, which culminate with the APEC Economic Leader's Meeting. The policy agenda that develops through each of these years is guided both by changes in the global economic and regional environment and ongoing progress by the region towards attaining the Bogor Goals.

In 2005 Korea, as host, took into consideration a number of external factors as it put together its program for the year. Firstly, APEC has been and continues to be a strong advocate of the multilateral trading system. Thus it was important for APEC to provide substantive input into the success of the WTO DDA. Secondly, while it was not initially heavily involved in negotiating Free Trade Agreements (FTAs)/ Regional Trading Agreements (RTAs), APEC has been involved with debate on the FTA/RTA process over the past few years. As FTAs/RTAs are inherently discriminatory they have the potential to undermine the multilateral trading system. So APEC has focused on guiding its members towards developing high quality FTAs by facilitating discussion and information sharing, and producing a *Best Practice Guidelines of FTAs/RTAs*. Finally, the rapidly changing trading environment and issues such as terrorism, pandemics, and increasing oil prices have necessitated responses from APEC.

From an internal perspective, Korea as host, took into consideration APEC's desire to reform, and its domestic interest to promote anti-corruption and to share with APEC members the advancement of Korea in the area of Information and Communications Technology.

### **1.1. Highlights of 2005**

With APEC reaching the mid-point between its founding in 1989 and its ultimate Bogor Goals in 2020, 2005 was a year of review for the APEC process and included the preparation of a Midterm stock-take report on APEC's progress. This report, and the subsequent Busan Roadmap, set at the Leaders Meeting in Busan, Korea to reach the Bogor Goals, indicated that APEC's member economies had achieved significant gains in the liberalization and facilitation of trade and investment since 1994. As an outcome of the review process and in recognition of the changing global economic environment, members agreed to continue to critically examine what is meant by free and open trade and investment as defined in the Bogor Goals. To guide future work in this area members adopted an agenda – the Busan Roadmap towards Bogor - which outlines clear milestones to steer APEC members towards the 2010/2020 goals.



Earlier in the year APEC Ministers Responsible for Trade had achieved a breakthrough that had implications well beyond the APEC region. With WTO negotiations on the Doha Development Agenda stalled, Trade Ministers rose above complicated divides and differing opinions to endorse the Swiss formula for tariff reductions on industrial goods. This breakthrough has provided firmer ground for the broad range of WTO Members to proceed with negotiations to hopefully conclude the current round of negotiations. APEC Leaders announced a stand-alone statement in which they called for breaking the impasse in agricultural negotiations in market access. APEC has a particularly important collective role to play in WTO negotiations as APEC's members not only represent around half of all global trade, but APEC is comprised of a diverse range of industrialized and developing economies.

With respect to the promotion of liberalization and facilitation, in 2005 APEC also agreed to a series of actions:

- The Trade Facilitation Action Plan Roadmap which looks to accomplish a 5 % reduction in transaction costs by 2006 with a further 5 % reduction by 2010;
- To take steps to implement, where appropriate, the UN Convention against Corruption (UNCAC); and
- Endorsed the *APEC Anti-Counterfeiting and Piracy Initiative* and *APEC Model Guidelines to Reduce Trade in Counterfeit and Pirated Goods, Protect Against Unauthorised Copies and Prevent the Sale of Counterfeit Goods over the Internet*'.

In efforts to strengthen its work in the area of economic and technical cooperation, in 2005 APEC held a second dialogue with International Financial Institutions and the OECD, and made improvements to its project process.

APEC's new capacity-building project fund, the APEC Support Fund (ASF) which was established in 2004, received additional contributions from Australia, Korea and Chinese Taipei. As a result more attention can be given to building the capacity of member economies and provide the skills needed to implement APEC initiatives.

## **2. APEC 2006 – Viet Nam**

In January 2006 Viet Nam took the reins from Korea to host APEC's meetings and continues the tradition of building on the achievements of previous years. Based on prior accomplishments, Viet Nam incorporated a number of new elements into APEC's work for 2006. These include:

- The recognition of the need to help member economies improve their capacity to catch up with and benefit from the trade and investment liberalization and facilitation process as identified in the Midterm stock-take;
- The necessity for APEC members to show strong political will and commitment to the success of the WTO DDA negotiations;
- The need to bring the benefits of globalisation to all and to narrow the development gap among member economies so as to facilitate shared development of the region;



- Greater efforts to deal with a host of obstacles hindering the improvement of the business environment – that is behind-the-border issues, corruption, lack of transparency, discrimination and hidden barriers.
- The pressing need to create a secure environment for the people of the APEC region.

Viet Nam chose its overarching theme for 2006 as “Towards a Dynamic Community for Sustainable Development and Prosperity”. The goal is to ensure sustainable development as a means of achieving common prosperity that is both lasting and widely shared by developed and developing economies. That is – to make certain that the APEC process is “human-oriented and responsive to the UN Millennium Development Goal”.

The APEC 2006 year that is being hosted by Viet Nam will culminate with the 14<sup>th</sup> Annual APEC Leaders’ Meeting in Hanoi, on November 18-19.

### **3. Some of the Challenges Facing APEC**

While APEC’s focus continues to be on trade and investment liberalization and facilitation it has also incorporated work in non-traditional areas. Issues such as terrorism, Avian Flu, SARS, HIV/Aids and emergency preparedness are dealt with in ad hoc task forces. The question is; how can the forum institutionalize non-trade issues, which have the potential to severely impact the economic growth of the region, into APEC’s agenda and process.

Although a number of APEC members belong to the newly formed East Asia Summit (EAS), which emerged in 2005, the North and South American APEC member economies do not. These economies, which include the United States, remain outside the EAS. So one of the challenges is how to avoid duplication of efforts and ensure that the two Leader’s meetings are mutually supportive.

Original membership within APEC has expanded from 12 in 1989 to the current 21. In 1997 a 10-year moratorium on membership was put in place. Member economies will have to review the membership issue before the moratorium expires in 2007. The possible benefits of expansion versus maintaining the status quo will have to be determined, and important decisions will have to be made.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> For further information visit <http://www.apec.org>.





## UNISCI Discussion Papers

### DIEZ AÑOS DE ASEM: LUCES Y SOMBRAS DEL DIÁLOGO EUROASIÁTICO EN EL UMBRAL DE LA CUMBRE DE HELSINKI.

**AUTOR:<sup>1</sup>**

**RAMON MOLINA LLADÓ<sup>2</sup>**  
**Fundación Asia-Europa (ASEF)**

El pasado tres de marzo se cumplieron diez años desde la celebración en Bangkok de la Primera Cumbre ASEM de Jefes de Estado y de Gobierno. El foro ASEM (Asia Europe Meetings) ha venido reuniendo, a título individual, alrededor de una misma mesa, a los países de la Unión Europea, junto a la Comisión, al lado de los países ASEAN más Tres (Corea, China y Japón) en un proceso flexible y multidimensional de diálogo y cooperación basado en los principios de igualdad y respeto mutuo. De los veintiséis iniciales, se ha pasado, tras la ampliación ratificada en la última Cumbre de Hanoi (octubre 2004), a treinta y nueve socios, tras la admisión de los diez nuevos Estados miembros de la UE y los tres Estados miembros de ASEAN (Camboya, Laos y Myanmar) que aún no lo eran de ASEM.

Sin lugar a dudas, un aniversario representa una ocasión de celebración, aunque, en este caso, constituye igualmente un momento propicio para reflexionar, de forma constructiva, evaluando los ciertamente nada despreciables logros alcanzados hasta ahora y analizar aquellas carencias susceptibles de ser mejoradas para afrontar el futuro de ASEM desde un compromiso renovado y fructífero. La próxima Cumbre ASEM, que está previsto se celebre en Helsinki los próximos 10 y 11 de septiembre, será el marco ideal para llevar a cabo dicha reflexión e identificar las líneas de actuación estratégica para los próximos años.

Precisamente por los muchos e importantes temas que estarán sobre la mesa de los Jefes de Estado y de Gobierno, una de las primeras tareas de los organizadores de esta Cumbre-Aniversario deberá centrarse en identificar un formato y una metodología de trabajo adecuada y eficiente que permita abordar de forma plena los tres pilares –político, económico y cultural- alrededor de los cuales se articula el proceso.

Desde un punto de vista político, resulta previsible un protagonismo del diálogo sobre temas de seguridad centrado en la colaboración en la lucha antiterrorista. Además, los socios deberán explorar el modo en que se pueda hacer posible la formación de un verdadero consenso ASEM en el marco del proceso de toma de decisiones de Naciones Unidas. En el

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

<sup>2</sup> Ramón Molina Lladó es diplomático y director de intercambios de la Fundación Asia-Europa (ASEF).



contexto económico, las partes han manifestado reiteradamente su insatisfacción por la falta de progreso en relación con la cooperación en temas comerciales y de inversiones. De hecho, bajo la inspiración de APEC, la cooperación económica estaba llamada a convertirse en la punta de lanza del diálogo ASEM. Sin embargo, la crisis financiera asiática de 1997 dio en gran parte al traste con la ambición germinal de ASEM de convertirse en el foro de convergencia entre el potente mercado europeo y el milagro asiático. Una parte de los socios asiáticos han manifestado explícitamente la conveniencia de construir un partenariado económico propio de ASEM. En las circunstancias actuales, sin que se haya aún confirmado la celebración de una reunión de Ministros de Economía que prepare los temas a tratar en la Cumbre de Helsinki, parece difícil que dicha ambición pueda concretarse a corto plazo. En el ámbito cultural, la virulenta polémica desatada por la publicación de las caricaturas del Profeta Mahoma constituye uno más en la larga lista de amargos y dolorosos ejemplos de enfrentamiento e incompreensión surgidos al calor de la brecha cultural que pone en peligro no sólo el diálogo y la cooperación entre gobiernos, sino la convivencia en la propia sociedad civil entre nuestros países y en el corazón de nuestras sociedades. Por ello, la próxima Cumbre tendrá, con toda probabilidad, como uno de sus resultados más notorios, el reforzamiento del tercer pilar ASEM.

La consecución de tal objetivo pasará, ciertamente, por la atribución de un mayor protagonismo a la Fundación Asia Europa (ASEF), que, creada por los Ministros de Asuntos Exteriores ASEM en febrero de 1997, es, actualmente, la única institución vinculada al proceso. Su labor en favor del entendimiento y colaboración entre gobiernos y sociedad civil de Asia y Europa debe valorarse como un activo fundamental para el proceso ASEM en su conjunto. De hecho, la naturaleza privilegiada de ASEF, a medio camino entre una institución *puramente* intergubernamental y una organización *puramente* identificada con la sociedad civil, la convierten en el catalizador ideal al servicio del diálogo intercultural entre Asia y Europa. El reconocimiento de este papel por parte de los socios ASEM explica en gran medida el esfuerzo que se está llevando a cabo en las reuniones SOM (Senior Officials Meetings o Reuniones de Altos Funcionarios), preparatorias de la próxima Cumbre, para arbitrar un sistema que garantice la sostenibilidad financiera de la Fundación, sin renunciar al vigente principio de voluntariedad de las aportaciones de los Estados. Es de desear que un mayor compromiso de los Estados en el sostenimiento de ASEF no vaya en detrimento de la independencia de la Fundación, sino en beneficio de su capacidad de planificación estratégica, al servicio de las prioridades del diálogo euroasiático.

La naturaleza flexible e informal del proceso ASEM se encuentra en el origen de gran parte de sus carencias. Los Padres Fundadores optaron diez años atrás por configurar ASEM como un proceso, acorde con la tradición de cooperación intergubernamental asiática, apartándose de una vía que abocara en una estructuración institucional. Si bien ello ha proporcionado una apreciable capacidad de adaptación a los Encuentros Asia Europa, también es cierto que objetivos como la visibilidad o la eficacia en la toma de decisiones se han visto directamente perjudicados por la adopción de tal modelo. Ante esta realidad, se ha ido generando un consenso entre los socios de ASEM sobre la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación y la capacidad de seguimiento y ejecución de las diversas iniciativas surgidas de las sucesivas Cumbres que, en su mayor parte, han ido quedando relegadas u olvidadas tras ser reemplazadas por nuevos proyectos que han compartido el mismo destino. Para responder a este desafío se ha establecido el llamado “Secretariado Virtual”, iniciativa japonesa que pretende crear un verdadero mecanismo de *coordinación*. Desde la perspectiva de la mayor parte de los socios asiáticos, mientras los socios europeos habrían podido hasta ahora beneficiarse del papel natural de coordinación de la Comisión, la parte asiática habría sufrido de forma especial tal carencia. Sin embargo, si bien es preciso



admitir que la introducción del mencionado mecanismo virtual de coordinación puede contribuir a paliar algunas de las importantes debilidades institucionales y lagunas de gestión sufridas hasta ahora, no cabe descartar que, a medio plazo, resulte inevitable admitir la necesidad de crear un verdadero secretariado, de dimensión reducida y naturaleza profesional. Así, a pesar de que la parte europea ha gozado de una ventaja comparativa en el terreno de la puesta en común del seguimiento de las iniciativas surgidas de las sucesivas Cumbres, ello no ha tenido el impacto necesario en beneficio de ASEM en su conjunto. El actual modelo basado en reuniones periódicas de un grupo de cuatro Coordinadores -en representación, por parte europea, de la Comisión y la Presidencia del Consejo, y, por parte asiática, de sendos representantes de ASEAN y de uno de los tres Estados de Asia nororiental- ha carecido del suficiente apoyo administrativo y, consecuentemente, ha tenido una efectividad más que modesta. Por tanto, la necesidad de coordinación no puede considerarse como algo europeo o asiático, sino como un desafío común, cuya solución debe pasar por la puesta en marcha de un engranaje administrativo propio.

Con toda probabilidad, se planteará también en Helsinki la necesidad de formalizar una nueva ampliación. La parte europea propondrá, presumiblemente, la admisión de Rumanía y Bulgaria que, a excepción del derecho de voto, participan ya de facto de forma plena en el proceso de toma de decisiones de la UE. Por parte asiática, cabe pensar en una futura incorporación de Timor Leste, sin perjuicio de que otros países han manifestado su interés en ser admitidos, como es el caso de Mongolia e, incluso, Uzbekistán. De hecho, se han planteado ya en el pasado vías de ampliación que permitieran incorporar a Nueva Zelanda y Australia o a la propia Federación Rusa, lo que dotaría al proceso de un *continuum* geográfico. En no pocas ocasiones se echa en falta la presencia en el proceso de la India, no sólo por su peso y potencial económicos, sino por su importancia cultural en el contexto asiático. No es menos cierto que la incorporación de la India conllevaría muy probablemente la del resto de Estados de Asia Meridional. En todo caso, será preciso que ASEM establezca una delimitación fronteriza clara que evite una tendencia expansiva ilimitada que traería como consecuencia la desnaturalización del diálogo y su asimilación de facto a un sistema *quasi* onusino.

Por otra parte, no debe olvidarse que la ampliación del proceso ha representado el único desafío que ha puesto en peligro la propia supervivencia del mismo. La admisión de Myanmar hizo temblar los cimientos de ASEM y, aún hoy, constituye una asignatura pendiente. Tras intensos y prolongados forcejeos diplomáticos, los europeos dieron su brazo a torcer aceptando, a regañadientes, la inclusión de Yangon en un proceso basado en los principios de igualdad, respeto mutuo, consenso y no injerencia. Difícilmente dichos principios pueden considerarse inmunes a una realidad que se define por el mantenimiento de sanciones entre Estados parte. En todo caso, más allá del debate sobre la conveniencia o no de incorporar a Myanmar al proceso ASEM, a estas alturas no cabe más que constatar su pertenencia formal al mismo. Ciertamente, la presencia de Myanmar ha supuesto, al menos desde la perspectiva europea, la pérdida de la virginidad de ASEM. Sin embargo, es preciso reconocer que el proceso ASEM acoge e integra en pie de igualdad, desde sus inicios, regímenes políticos de muy diversa naturaleza. En su momento, la posibilidad de aglutinar y establecer un diálogo político con regímenes alejados de los patrones democráticos, lejos de considerarse un pecado original del proceso, se mostraba como una de sus principales *raisons d'être*. Huelga hacer una lista de los socios que ni pasaban en su momento ni pasarían en la actualidad la prueba del algodón democrático. Cabría, pues, preguntarse dónde se hallaría la frontera entre lo aceptable y lo inaceptable. Evidentemente, el rasero utilizado para fijar la admisibilidad de socios en el proceso nunca contempló una distinción fundamental entre estados democráticos, autoritarios o totalitarios. Desde el nacimiento del proceso ASEM el diálogo político, primer



pilar del proceso, se inspiró en la necesidad de utilizar cuantos instrumentos político-diplomáticos estuvieran al alcance de unos y otros para garantizar el mantenimiento de un diálogo abierto y omnicompresivo que permitiera abordar, de forma informal y desde el respeto mutuo, temas a menudo considerados tabú o, cuanto menos incómodos, cuyo planteamiento en foros formales, podía comprometer avances en el diálogo político o la cooperación económica y comercial.

No escasean los casos en los que un grupo de Estados, con independencia de sus principios rectores, deciden formar una plataforma de cooperación al servicio de fines comunes, como ocurre, entre otros, con la Comunidad Iberoamericana de Naciones o el Partenariado Euromediterráneo que reúne a socios de muy diverso talante político y, ni que decir tiene, incluye a miembros cuyo derecho a existir se ha puesto históricamente en cuestión por otros Estados parte.

Resulta, pues, obvio que es posible e, incluso deseable, una cooperación multidimensional entre Estados que se rigen por principios políticos distantes e incluso antagónicos entre sí. Además, la exclusión de relaciones de gobierno a gobierno no es óbice para que se desarrollen cauces y canales de cooperación necesarios si se pretende ejercer una influencia real en la evolución de la situación político-social de otros países.

Volviendo a la realidad del diálogo euroasiático, y desde la citada constatación de un *statu quo* aceptado por todas las partes, quizá convendría adoptar una posición más pragmática y acorde con los criterios políticos que han inspirado la propia existencia de ASEM. Ha pasado ya el momento de lamentarse y ruborizarse por una decisión aceptada por todos y cada uno de los socios ASEM. Al contrario, resultaría probablemente aconsejable hacer de la necesidad virtud. Ello significa, por un lado, que es preciso aprovechar los mecanismos que ASEM pone a disposición de las partes para promover un diálogo con Myanmar que propicie una evolución positiva, en beneficio, ante todo, de la propia población, primera víctima de la situación vigente.

Cabría incluso plantearse futuras ampliaciones desde el prisma de la necesidad de otorgar a la Unión Europea un protagonismo político en la escena internacional que todavía no ha alcanzado plenamente. Dicho planteamiento tendría quizá su traducción práctica más evidente en el contexto del proceso negociador sobre la Península de Corea o *Six Party Talks*. A pesar de hallarse políticamente excluida del mismo, la UE ha aportado importantes ayudas financieras y asistencia técnica en apoyo de diversas iniciativas adoptadas en dicho foro. Resulta difícil identificar razones que puedan justificar la renuncia, por parte europea, a utilizar, en este u otros casos, cuantos medios diplomáticos se hallen a su alcance para ponerlos al servicio de su legítima vocación político-estratégica global. Siguiendo tal razonamiento, convendría seguramente examinar la posibilidad de que una hipotética presencia de Corea del Norte en ASEM pudiera facilitar un diálogo político informal con la Unión Europea y, al mismo tiempo, abrir nuevas posibilidades de contactos entre la sociedad civil de las dos Coreas. De los socios dependerá que se llegue siquiera a producir un debate alrededor de planteamientos de esta naturaleza.

Los diez primeros años de vida del proceso ASEM han transitado, de puntillas, por caminos llenos de vicisitudes y altibajos. Con todo, existe un acuerdo general sobre la utilidad de ASEM. Si los *Encuentros Asia Europa* no existieran, habría que inventarlos. Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Helsinki tendrán la responsabilidad política de acometer un examen de conciencia común y un propósito de la enmienda desde los que surja un modelo reinventado que, a partir de una clara definición de las prioridades estratégicas del proceso,



articule los métodos de trabajo más adecuados de tales objetivos compartidos. Como acertadamente señalaba Séneca, todos los vientos son desfavorables para aquellos que desconocen su rumbo. La nave ASEM debe, pues, poner proa hacia un puerto común y navegar con firmeza en el mar de las relaciones euroasiáticas.







# UNISCI Discussion Papers

## THE YEAR OF LIVING DANGEROUSLY: THREAT ASSESSMENT 2006

**AUTHOR:<sup>1</sup>**

**ROHAN GUNARATNA  
SARAH JAIME BURNELL  
Institute of Defence and Strategic Studies (IDSS),  
Nanyang Technological University, Singapore**

### Introduction

The year 2006 may prove to be a critical year in the trajectory of global terrorism. This is taking into account the developments in Iraq and Afghanistan. Iraq has become the key centre for training for new and active members of diverse jihadist movements all over the globe. The situation in Iraq – instability and chaos - is also fuelling the resentment among the Muslim community and providing justification for jihad for both existing and emerging extremist groups worldwide. The insurgents' campaign against the occupying forces in Iraq is increasingly becoming a beacon for movements in other parts of the world. A clear example is Afghanistan, where a resurgent Taliban and Al Qaeda forces have begun to undermine governance in many parts of the country. In Iraq also the jihadists are successful in fighting their adversaries in urban environment. These tactics are now being exported to other areas especially Afghanistan. Thus in Afghanistan, the Taliban and Al Qaeda mimic car bomb, suicide attacks as well as hostage-taking and beheadings, which is making security in the country extremely fragile. Reports also indicate that many of the jihadists trained in urban warfare are returning or have already returned to their respective home countries to conduct attacks as part of the global jihad campaign against the West in general and the US in particular.

Thus in the year 2006:

- Most nations will find terrorism as their tier-one security threat;
- Iraq will be the epicentre for global terrorism;
- In Afghanistan, the terrorist threat will grow;
- The Iraq-based network of Abu Musab Al- Zaraqawi will become a global movement parallel to Al Qaeda;

---

<sup>1</sup> *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.* The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.



- Nevertheless, rifts over strategy will develop within the global jihad movement which may undermine leadership within the jihadist movement.

## 1. The Context

Four profound developments characterise the contemporary threat landscape. First, the singular threat posed by Al Qaeda is being surpassed by a larger threat established through the global jihad movement. A conglomerate of four-dozen groups, spread across the globe but linked ideologically, will wage jihad campaigns both in the global as well as in the local context. Second, Iraq has replaced Afghanistan as the epicentre of jihad. Like Afghanistan produced the last generation of fighters, the insurgency in Iraq is producing and catalysing a new generation of urban and suicidal terrorists and guerrillas. Third, the threat groups are increasingly exploiting the resentment within the diaspora communities to recruit and raise funds for their jihad. Fourthly, the difficulties in controlling external borders such as in Europe have allowed these groups to coordinate among themselves and organize their campaigns coherently. Greater exchange of ideas, technology, and personnel between the groups has increased the scale and magnitude of threat. Ideology continues to provide an underpinning structure through which ostensible differences of geography and language are overcome.

## 2. Assessment

As the terrorist threat globalises, most governments will recognise terrorism as the tier-one national security threat. Despite enhanced government investment to combat terrorism, the year 2006 will witness the spread of terrorism with increasing frequency and lethality. This is evidenced in the upsurge in the attacks or attempted attacks last year targeting interests of states both with nominal or substantial links to the US-led campaign in Iraq, such as the July 2005 London bombings. With an escalation in attacks in Iraq and the renewal of violence in Afghanistan, the threat of politically-motivated violence will grow both in the Middle East and Asia. The primary threat to North America, Europe and Australasia will be from the continuing radicalisation of the émigré pockets. Such self starting, independent entities are the most complex to trace and most dangerous in terms of their vision, devoid of strict management or delineated lines of control and command.

Although Al Qaeda, the most hunted terrorist group in history, will decline in power, strength and size, the threat posed by the global jihad movement will escalate. The intermittent successes by governments against terrorist cells planning and preparing attacks will be overshadowed by the tempo of the insurgency in Iraq. This tempo is largely outpacing that of the counter terrorism movement that is subject to governmental control, procedure and to strict parameters. The terrorist world is currently rely less on clear directional control and more and more on extemporized and impromptu initiatives. This all orbits around a core notion, derived from but not subject to explicit control of the Al Qaeda philosophy and ideology. The momentum of attacks in Iraq will influence jihadi and Islamist groups worldwide to both support as well as attack targets of the US, its allies and friends. Like Osama bin Laden built a global terrorist network using Afghanistan, Abu Musab al Zarqawi is using Iraq to build a global network parallel to Al Qaeda. Wherever the leaders and key operatives have been arrested, Zarqawi is seeking to control Al Qaeda cells, from North



America to Northeast Asia. His contemporary status, a result of his replacement as figurehead in Iraq is of substantial consequence<sup>2</sup>. At the outset this was considered a reflection of dissent or displeasure towards the tactical trajectory Zarqawi was pursuing. However this shift emancipates Zarqawi from a structured role with geographical limits and permits him to regenerate global agendas. Instability in Iraq is largely ensured, but any embryonic or latent dissent over the region at large will need greater strategic direction. This is an ambition likely to now draw direction from Zarqawi. The insurgency in Iraq is breathing new life to a global jihad movement.

### **3. Icons of Jihad**

Although Al Qaeda, the operational organisation, has declined in strength, its ideology of global jihad has infected and is driving forward the global jihad agenda. The ideological blueprint that has been provided no longer requires nurture or promotion. The impetus already gained is currently so entrenched that it permits the organic, informal creation of minor groups or ad hoc organizational entities for a specific operation to self-form. This was best evidenced by the London bombings which witnessed compelling ideological commitment to the Al Qaeda agenda coupled with and supported by the unprecedented rise in internet based access to materials and knowledge for operations and attacks. Other groups are emulating Al Qaeda signature tactics – particularly suicide. The operational knowledge to conduct coordinated simultaneous attacks particularly against high profile Western targets killing, maiming and injuring civilians is spreading.

As the radicalised Muslims increasingly view Islam under threat from the West, they regard Zarqawi as the symbol of resistance against the US. Mohamed Siddique Khan, the leader of the UK cell that conducted the July 7 2005 attacks, paid tribute to Osama bin Laden, his deputy Dr. Ayman al-Zawahiri, and to Zarqawi as separate entities, underscoring his significance. Osama bin Laden's influence on the terrorist networks is gradually being replaced by Zarqawi's imprint. Zarqawi is exercising significant influence on Libyan, Algerian, Moroccan, Tunisian, Egyptian, and the networks in the Gulf. Zarqawi's snatch and beheading operations and suicide attacks dominate the terrorist websites and global media, casting a shadow on Osama bin Laden and Al Qaeda. Zarqawi, a master at manipulating the media, seeks to project himself as the icon of the global jihad. As Zawahiri seeks to appeal to the moderate Muslims for support, Zarqawi's actions are hurting the global jihad movement. A rift is likely to emerge between Zawahiri and Zarqawi in 2006.

### **4. Threat in the Middle East**

With increasing US investment in the creation of new intelligence platforms and collaboration with Pakistan's Inter-Services-Intelligence, the threat to the core leadership of Al Qaeda will increase. In 2006, the Al Qaeda leadership is likely to suffer unprecedented losses and attrition through the massive efforts of security services. While Iraq will remain his principal hunting ground, Zarqawi will seek to attack overseas in a reflection of his broader agenda. He is likely to repeat his Jordan-style chemical attack of April 2004 and suicide

---

<sup>2</sup> Sands, David R.: "Zarqawi replaced as Al Qaeda chief in Iraq", *Washington Times*, 4 April 2006, in <http://washingtontimes.com/world/20060403-100712-2680r.htm>.



attacks on three international hotels on November 9, 2005, either in the Middle East or the West through franchised terrorists but with him as strategic director. Over time, Zarqawi's jihadi support cells will mature and mutate into operational attack cells. The networks from Iraq have penetrated at least ten European countries, the Maghreb, Levant, the Gulf, and is seeking to establish a presence in Asia.

## **5. Threat in Asia**

The post 9-11 environment witnessed both the strengthening of existing groups and the emergence of new jihadist and Islamist groups in South Asia and Southeast Asia. Despite tremendous successes by General Musharraf to combat the Al Qaeda threat, the local jihad groups in Pakistan are providing support to Al Qaeda. Having shared common training infrastructure with Al Qaeda, the Pakistani groups - notably Laskar-e-Toiba (LeT), Jayash-e-Mohamed (JeM), and Harakat-ul-Jihadi-Islami (HuJI) - are supporting Al Qaeda to survive. To compensate for the dismantling of the camps in Afghanistan, Al Qaeda's closest ally in Southeast Asia, Jemaah Islamiyah (JI), has established a number of facilities and opportunities for training both in the Philippines and in Indonesia. As the Southeast Asian vanguard of jihad groups, JI has been training the Abu Sayyaf Group (ASG), the Moro Islamic Liberation Front (MILF) and other Southeast Asian groups. The ideological, financial, and technological collaboration between these groups have increased their resilience. The release of Abu Bakar Ba'asyir in June 2006 is likely to provide significant momentum to JI. With or without clear directional linkage to the militant wing of JI, Ba'asyir remains a spiritual ideologue, whose presence in the extremist milieu, free from prison is disquieting. He is unlikely to have dispensed with his extremist views or deviated from his past as a promoter of violent jihad against what he considers an apostate administration. An attack does not need material blessing from him but may be enacted in his name or as a gesture to signal his departure from prison. It is this that is likely to significantly raise the threat levels subsequent to his release.

The threat of terrorism to Asia decreased immediately after the US invasion of Iraq as the centre of gravity shifted back. Nonetheless, the influence of Middle Eastern operational and support networks on Asian groups is becoming profound. First, the decentralized networks are offering funding to South and Southeast Asian groups to mount attacks. Second, in the absence of Asian ideologues, Middle Eastern ideologues such as Abu Mohamed al Maqdisi [mentor of Zarqawi] are influencing the discourse of the Asian jihadists. Third, terrorist technologies from the Middle East have appeared in Asia. For instance, the identical car bomb circuit found in the UK, Iraq, and Saudi Arabia has been found in Pakistan, Thailand and the Philippines. This further underscores the directional lead that regional groups taking from wider Al Qaeda campaigns. Fourth, the beheading operations practised in Iraq have been conducted by groups in Pakistan, Afghanistan, and in Thailand. With time these trends are likely to grow in Asia aggravating the jihadi threat. Interviews with Asian jihadists revealed that they were determined to support "their brothers in Iraq." As LeT did in 2005, Southeast Asian groups are likely to dispatch or attempt to dispatch fighters to join the Jihad in Iraq in 2006.

Government failure to control the jihadist threat in Bangladesh is likely to embolden Jamiatul Mujahidin Bangladesh (JMB). The group is likely to mount attacks overseas starting with India. Unless the international community intervenes, the insurgency in Nepal is likely to deteriorate further, already evidenced by significant rioting, culminating in a Maoist



government in 2006 or 2007. With the failure of Norway to develop a structured peace process, the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) is likely to assassinate key political leaders and military chiefs and mount spectacular attacks in the south of Sri Lanka in 2006. Despite sporadic terrorist attacks in their capitals and in northern India, the Indian and Pakistani leaders will work towards peace in the internationally-disputed Kashmir. In Afghanistan, the bulk of the US forces will withdraw, handing over security to NATO forces. Asia's most threatened leaders Musharraf and Karzai are likely to face renewed assassination attempts.

### Conclusion

To reduce the global terrorist threat, three measures are necessary. First, support Muslim elites to develop a robust response to the ideology of global jihad. An ideological counterweight to the extremist message of terrorist groups must be indigenous to the region in question. Any western led ideological response will have limited esteem and hold only nominal value. Movement towards promoting messages of tolerance and moderate Islamic messages can be promoted by the west. However the creation and conveyance of the messages should not be communicated through western channels. Second, maintain intelligence-led operational effectiveness on the ground to neutralise operational cells. Third, build capacity and resolve to terminate regional conflicts that produce human suffering, internal displacement, refugee flows and production of future terrorists. Without developing an ideological counterweight to the ideology of global jihad and resolving regional conflicts where Muslims are suffering, the terrorist groups and their support bases will grow and continue to gain momentum. They will replenish their human losses and material wastage from the vast pool of human cadre available to them. As such governments must invest not only in the immediate operational measures but in strategic counter terrorism that takes a long term examination of the threat and best response.







# UNISCI Discussion Papers

## COVERT ACTION AND ITS NECESSITY IN 21<sup>ST</sup> CENTURY COUNTER-TERRORISM

**AUTHOR:<sup>1</sup>**

**GUSTAVO DÍAZ  
UNISCI  
KAVEH MORAVEJ**

### 1. The Shortcomings of Passive Intelligence

It can be said without doubt that today counter-terrorism has risen to become the greatest of priorities in terms of national security. Evidence of this is former Director of Central Intelligence (DCI) Porter J. Goss's recent testimony to the US Senate Armed Services Committee that the global war on terrorism has become today's dominant intelligence priority, with fundamental changes being made to the United States Intelligence Community to provide counter-terrorism and war-fighter support. These include the redirection of people and collection systems, as well as rapidly expanding programs, budgets, and capabilities.<sup>2</sup> An important element of this counter-terrorism war will inevitably be covert action (CA). Counter-terrorism though is neither a chess game against a single enemy, nor an attempt at completing a jigsaw puzzle, unless one accepts that the picture is fragmentary and dispersed, with many pieces that fit nowhere.<sup>3</sup> Today non-state actors with menacing intentions are also able to utilise technological developments as well as the ease in trans-national flows to their benefit. This has certainly been the case with non-state actors that adhere to ideologies of aggressive Islamic extremism. The boundaries between state and non-state security threats have also become increasingly blurred as certain states provide direct or indirect support to such terrorist entities.<sup>4</sup>

It can be said that intelligence in its traditional sense is information and information gathering, a passive practice; no-one gets hurt by it, at least not directly. Some nation-states though view CA as a necessary tool in national security affairs, and therefore see it as a form of intelligence. CA is a unique method for implementing national security policy, as it differs strikingly from passive intelligence, which is essentially the collection and delivery of

<sup>1</sup> *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.* The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

<sup>2</sup> Steiner, James E.: "Restoring the Red Line Between Intelligence and Policy on Covert Action", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 19 (2006), p.159

<sup>3</sup> "Counter-Terrorism, Information Technology and Intelligence Change", *Intelligence and National Security* 18, No. 4 (Winter 2003), p. 43. Published in Security Monitor (London: RUSI 2002).

<sup>4</sup> Mandel, *Deadly Transfers and the Global Playground: Translational Security Threats in a Disorderly World*, p. 77.



analyzed information to those formulating and implementing policy. In sum, CA is all about making things happen, while intelligence in its traditional sense consists of making the right decisions about what may happen.<sup>5</sup> CA covers a broad range of diverse activities, from propaganda and subversion to the training and funding of foreign intelligence and security services. The activities themselves are not necessarily secret or clandestine, but the role of the nation-state engaged in such activities must be disguised so as to provide for plausible deniability. This separates CA from diplomacy and the use of conventional military force, as covert action is employed when a country seeks to accomplish a national security goal without its involvement being recognised. CA actions also inevitably raise moral and ethical issues for nation-states in their conduct of foreign and domestic policy.<sup>6</sup> To truly understand the meaning of covert action for democracies though, one must first look at its various uses in the past.

## **2. Covert Action and Democracies**

For many observers, and especially for critics, secret intervention is synonymous with intelligence and loomed large in Cold War debates about the legitimacy and morality of intelligence organisations and their activities. Since September 11, Washington's agenda for taking the offensive to the United States' enemies has rekindled such arguments. The shock of mass violence witnessed in 9/11 has forced a shift towards this new thinking, as the US had previously been content with a reactive approach to terrorism. It was believed that the terrorists that carried out the 9/11 atrocities belonged to a new generation of terrorism, far more insidious, owing mainly to technological empowerment. Active approaches to such a threat would no longer suffice. CA was seen as an essential element of this active approach. Though it has been this new approach by the US that has re-invigorated discussions on CA, the topic of CA in general is not limited to the US alone. It must be noted that the conceptions of CA can markedly differ between nation-states, particularly those that are democratic and non-democratic, but in this instance the focus will be placed on the meaning of CA for the US, as it is the nation-state most threatened by modern Islamist terrorism. To truly get an understanding of what CA really means for the US, one must first explore in depth the various uses and understandings of it through recent history. Only after this has been done can an analysis of the role of CA be made within the broader realm of intelligence and security affairs.

The more prominent definitions of CA are predominantly American, dating back to the celebrated 1948 National Security directive 10/2 which authorised the CIA to engage in: propaganda, economic warfare, preventive direct action, including sabotage, anti-sabotage, demolition and evacuation measures, subversion against hostile states, including assistance to underground resistance movements, guerrillas and refugee liberation groups, and support of indigenous anti-Communist elements in threatened countries of the free world. More recent US government statements cover most of these activities though some of the language has altered (notably the demise of 'subversion'). In US law CA became defined as: 'an activity or activities of the United States Government to influence political, economic, or military conditions abroad, where it is intended that the role of the government will not be apparent or acknowledged publicly, but does not include... traditional counter-intelligence...

---

<sup>5</sup> Steiner, *op. cit.*, p. 163.

<sup>6</sup> Herman Michael: "Ethics and Intelligence after September 2001", *Intelligence and National Security* 19, No. 2 (Summer 2004), p. 350.



diplomatic... military... (or) law enforcement activities'.<sup>7</sup> One commonly accepted aspect of these definitions is that they refer to actions abroad.

We know about CA in the same way that we learn about other intelligence activities, through authorised and unauthorised disclosure: memoirs, journalism, defectors, archives, whistle-blowers and judicial investigation. The veracity and integrity of these sources may differ, though there are generic questions to be posed about the agendas and intentions of those who provide us with information about CA.<sup>8</sup> One question is whether we know more about CA than intelligence gathering and analysis. A second is whether we know more about certain kinds of CA than others, especially the more dramatic. Some covert operations have been easier to discover because they failed. For many governments the concept of plausible deniability has been integral to the activity, therefore one must consider the possibility that we may be learning more about unsuccessful operations than successful ones, and that when we are learning of secret interventions from unreliable sources, we may in fact be the target of disinformation or propaganda

A lack of transparency in these types of operations makes democratic accountability difficult, and correspondingly affects the level of public support and consent for such ventures. Citizens expect that intelligence sector activities will protect and support liberal democracy rather than undermine it. Although secrecy is a necessary condition of the work, intelligence professionals are expected by the national citizenry to be accountable, act in the public interest, and in conformance with a society's moral values. Lacking a direct means to confirm that this is so, the public tends to suspect that what is secret must be perverse. This is especially true in the case of foreign intelligence collection and CA, where the purpose and moral criteria for specific activities is poorly understood and rarely articulated. Democratic government in theory is expected to rest on openness and participation, rule of law, privacy, and mutual trust, conditions with which the requirements and practices of intelligence are often at variance. Nevertheless, an explicit statement of the ethical principles that guide decisions in intelligence 'monopolies' could help to enhance public trust in the work of intelligence services. This is especially important following the findings of the Hutton and Butler Reports in the United Kingdom; the Joint Congressional Inquiry in the United States; and the Flood Commission in Australia, over the role of intelligence in the Allied decision to intervene militarily in Iraq in 2003.<sup>9</sup> Security, the state's obligation to defend its territorial integrity and the freedoms and safety of its citizens, was claimed to be such an absolute value by President Bush following the events of 11 September 2001. In such a setting, new balances will have to be struck between extended intelligence coverage on the one hand, and citizens'

<sup>7</sup> Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991, P.L. 102-88, 14 August 1991; Shulsky, Abram (1993), *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, London, Brassey's, p. 84. The CIA's definition is: 'An operation designed to influence governments, events, organizations, or persons in support of foreign policy in a manner that is not necessarily attributable to the sponsoring power; it may include political, economic, propaganda, or paramilitary activities.' CIA (1995): *CIA, Consumer's Guide to Intelligence*, Washington DC, CIA, p. 38, quoted in Rudgers, David: 'The Origins of CA', *Journal of Contemporary History* 35, No. 2 (2000), p. 249.

<sup>8</sup> Scott, Len: "Secret Intelligence, CA and Clandestine Diplomacy", *Intelligence and National Security* 19, No. 2 (Summer 2004) p. 322.

<sup>9</sup> United States. Joint Inquiry into Intelligence Community Activities Before and After the Terrorist Attacks of September 11, 2001. *Report of the U.S. House Permanent Select Committee on Intelligence and the US Senate Select Committee on Intelligence*, (December 2002). Senate-House Report No. 107-792, Report No. 107-351. Philip Flood, *Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies*, 20 July 2004. The Rt. Hon. The Lord Butler of Brockwell, *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*, *House of Commons* 898, 14 July 2004. Lord Hutton, *Report of the Inquiry into the Circumstances Surrounding the Death of Dr. David Kelly* CMG, *House of Commons*, 28 January 2004.



privacy on the other. Governments and their citizens will therefore have to decide what, if any, sacrifices must be made for the sake of security from terrorist threats.

### **3. Old Lessons and New Challenges**

CA today faces new challenges which can only be dealt with after first comprehending the relevant lessons of history. The role of CA in the international context is undoubtedly a crucial one. It has been used with regularity in recent history, yet not all of these operations are publicly known. Nevertheless, the numerous openly known successful and unsuccessful CA operations conducted particularly during the Cold War, provide an excellent analytical treasure trove for the understanding of CA in the international setting. The very fact that details of CA operations have been leaked also poses challenges to the conduct of similar operations for the present day. The information age has made the conditions for plausible deniability, an essential element of CA, an even more difficult endeavour for governments engaged in the use of such operations. These realities force governments as well as intelligence and security establishments to acknowledge that absolute secrecy and total information control may well be an impossible task. Operating within such an environment forces governments to conduct CA with greater sensitivity to the electorate, as the national citizenry are more likely to become aware of such actions, through unauthorised leaks. In the past governments believed that secret operations would remain exactly that, secret, or at the very least not leaked whilst they were in power, thereby allowing them to place less of an emphasis on the potential public reaction to the unveiling of CA operations. This new heightened level of sensitivity to the public, limits governments in their selection of CA options, which, depending upon various factors, can be potentially advantageous or disadvantageous to national security interests. Only when these broader CA lessons and challenges are understood can its use in a counter-terrorism context then be analysed. Counter-terrorism has without doubt, in parallel to the threat of Islamist terrorism, risen to the top of the intelligence and security agenda of national governments, and it is essential that CA evolves from its Cold War form into an asset that can be invaluable in the counter-terrorism wars of the 21<sup>st</sup> century.

The main emphasis of studies on CA has often been on intelligence's observable international effects; in crude terms, whether it has been good or bad for international society, using the commonsense yardsticks of whether it has promoted or discouraged responsible government behaviour, good inter-state relationships, the minimisation of tension, co-operation for internationally valuable purposes, and the avoidance of war. At the height of the Cold War CA was justified by the US as a quiet option and as a tool for fighting the Soviet Union in the absence of conventional military combat, to be used where diplomacy was insufficient and force was inappropriate. Enveloped in secrecy, few Americans were aware of most CA programs; one prominent example being that Washington's role in supporting Afghan fighters against the Soviet Union was not unveiled until well after combat ended. For critics of such operations, Western CA undermined the legitimacy of Western (especially US) intelligence if not indeed Western foreign policy (particularly US) during the Cold War. For the supporters of such activities, CA represented (usually) discreet forms of intervention that obviated more violent methods. The US in particular has always considered CA a useful adjunct to military force during wartime, yet the various instances of failure in such operations have resulted in negative consequences.



The list of unsuccessful CA activities, which has altered both public and bureaucratic perceptions on the wisdom of CA, is unfortunately long. Despite an embarrassing failure in a paramilitary operation in Indonesia in 1958 and the 1961 Bay of Pigs fiasco, the CIA's CA capability remained relatively free from exposure troubles until 1967, when a series of articles by Ramparts magazine exposed a major portion of the CIA's CA assets; the cultural and propaganda resources around the Congress for Cultural Freedom, including media outlets such as the London-based Encounter magazine and Forum World Features Service, and youth and student activities involving the US National Student Association and the World Assembly of Youth. These exposés were quickly followed by an 'outing' of Radio Free Europe, Radio Liberty, and the Free Europe Foundation as CIA-controlled assets. As a result, Congress removed Radio Free Europe and Radio Liberty from CIA's control in 1972 and funded it overtly, establishing a Board of International Broadcasting (later changed to the Broadcasting Board of Governors). The 1980s and 1990s saw even more disclosures of CA operations. Major paramilitary operations such as those in Angola, Nicaragua, and Afghanistan were impossible to keep secret. Indeed, Congress insisted on debating such 'covert' assistance in open sessions. Bob Woodward's book, *Veil: The Secret Wars of the CIA*, published in 1987, disclosed dozens of previously unpublicised or little publicised CA operations during the presidency of Ronald Reagan.<sup>10</sup> Professors Ernest May and Roy Godson, both esteemed intelligence scholars, spoke for many when they concluded that keeping CA operations secret was almost impossible, given the current rulebook.<sup>11</sup>

The issue of secrecy in CA is an essential one, as plausible deniability can be listed as one of the core element for such operations, but it is now arguably harder than ever for governments anywhere to keep secrets for long; most of such secrets leak out sooner or later.<sup>12</sup> In the years after the Cold War ended, commentators could argue that in an increasingly open world, intelligence's emphasis would shift away from collection and towards analysis, and that there would be more emphasis on 'intelligence-as-information', drawing on more open source material, and less on 'intelligence-as-secrets'.<sup>13</sup> In fact, some have argued that CA secrecy is a thing of the past.<sup>14</sup> Total operations security in the information age is made increasingly difficult, as a vast multitude of sources exist through which classified material can be anonymously leaked. Furthermore, no amount of vetting and counterintelligence will guarantee that such leaks will be absolutely prevented, though they can be reduced if such actions are implemented appropriately. Though intelligence and security organisations can take measures to reduce the volume of leaks, it would be unrealistic to expect that details of all CA operations will remain secret until appropriately declassified. Evidence of this is that articles and books on a long list of identified CA operations, sometimes complete with CIA codenames, have appeared in the news media. Major daily newspapers such as The Washington Post, The Washington Times, The New York Times, and The Los Angeles Times all have reporters who specialise in covering the intelligence community, and regularly report on CIA activities. There is therefore no reason to believe that the current President or his successors will eschew what both former Secretary of State Henry A. Kissinger and CA specialist, the late Theodore Shackley, termed 'the middle option', even

<sup>10</sup> Woodward, Bob (1988): *Veil: The Secret Wars of the CIA, 1981–1987*, New York, Pocket Books.

<sup>11</sup> Godson, Roy; Kerr, Richard and May, Ernest: (1992) *CA in the 1990s*, Working Group on Intelligence Reform, Washington, D.C.

<sup>12</sup> Herman, Michael: "Ethics and Intelligence after September 2001", *Intelligence and National Security* 19, No.2, (Summer 2004), p. 350.

<sup>13</sup> Hurrell Andrew: "There Are No Rules (George W. Bush), International Order after September 11", *International Relations* 16, (August 2002).

<sup>14</sup> Wattering L. Frederick, "[C]overt Action: The Disappearing 'C'", *International Journal of Intelligence and Counter-Intelligence* 16 (2003), p. 562.





if some instances of CA are now essentially ‘overt-CA’.<sup>15</sup> This new reality will inevitably have far-reaching consequences for the conduct of CA in a counter-terrorism context.

As the United States and its allies consider themselves in semi-perpetual war against terrorism, and preventive action in counter-proliferation and counter-terrorism (in overt and covert policy) becomes increasingly prevalent, the implications for CA will be profound. The United States’ current mood shows little aversion to using force, and overt action is less constrained by domestic opposition or international restraint. The major role played by American CA forces in the global war on terrorism is both huge and public. In the Cold War, intelligence was helping governments to avoid war; now it is actively involved in fighting one, seeking to save lives and defend national security in the most literal sense, in an asymmetrical contest whose nature gives it a special importance. Whatever reservations were expressed about the US declaration of a ‘war on terrorism’, the wartime metaphor fits intelligence’s current status rather well. As a result of this reality, intelligence budgets are increasing everywhere, and hardly a day passes by without its appearance in the news.<sup>16</sup> It is important to note though, that despite being an intelligence superpower, the United States cannot meet all its counter-terrorist requirements by itself. Almost every nation is able to supply some unique intelligence on global terrorism, from local records and local human and technical sources. The United States accordingly developed a set of new or deeper counter-terrorist relationships, and Britain followed suit. The main change has been the dramatic increase in intelligence’s own importance after September 11, 2001. A trend in that direction had begun earlier; after intelligence budgets had been reduced as part of the peace dividend at the end of the Cold War, they were already being restored to cope not only with terrorism but also with the requirements of the 1990s for support of multi-lateral and international peace enforcement and humanitarian operations, and for intelligence on WMD proliferation, sanctions evasion, drug trafficking and the other emerging targets of the decade. Governments were already adapting themselves to what seemed an increasingly unstable world, and to the information revolution within it, both in relation to the information available and in governments’ ability to collect and process it. Intelligence as a whole was growing again and was no longer quite such a deniable activity. Nevertheless, before September 11, it was still not seen as a defence against an overarching and common threat. International terrorism and other threats in the 90s were still seen as peripheral ones, slightly remote, though this has now undoubtedly changed.

The nation-states that are now threatened by global terrorism have a mutual interest in cooperating with each other. The problems of counter-terrorist intelligence cannot simply be eliminated through financial means. The success of counter-terrorism depends on a new level of intelligence cooperation, in effect the creation of a new international counter-terrorist intelligence community.<sup>17</sup> For instance, in the realm of human intelligence there are severe limits to what larger nation-states can do to expand their own collection, but such capabilities can be improved by developing better liaisons with foreign intelligence services. Similar considerations apply to some technical sources, but effective intelligence liaison relations require the right form of political support. It must be noted though that the greater the number of countries that are involved with CA, the greater the likelihood of classified details being

---

<sup>15</sup> Wattering, *op. cit.*, p. 570.

<sup>16</sup> Herman, Michael: “Ethics and Intelligence after September 2001”, *Intelligence and National Security* 19, No. 2 (Summer 2004), p. 347.

<sup>17</sup> Herman, Michael (2001), *Intelligence Services in the Information Age*, London, Frank Cass, p. 230.





leaked. In addition, intelligence will also need new approaches in meeting terrorist threats, as the old structures of the cold war are today ill-adapted for this new kind of war.<sup>18</sup>

The 'offensive hunt' strategy that will be necessary for 21<sup>st</sup> Century intelligence, will involve methods which were not the norm prior to September 11, 2001. This new approach to counter-terrorism will involve not only hunting down and, if need be, killing terrorists but also, where necessary, ignoring local sensitivities and the operating rules of local intelligence and security services. Recent actions in locations such as Afghanistan, Pakistan and Europe are examples of this new strategy or offensive hunt, where CA will be a fundamental part of intelligence activities.<sup>19</sup> The magnitude of the global terrorist threat requires in response such new, aggressive and unorthodox tactics.<sup>20</sup> As the commission on the 9-11 terror attacks pointed out, for the US in particular, CA has been and will be a fundamental tool for its intelligence and security agencies in combating terrorism.<sup>21</sup> Furthermore, this new offensive approach will require radical steps in changing internal security structures, as in the absence of such changes the US, as well as other nation-states, will continue to remain vulnerable to further attacks against their interests.<sup>22</sup>

#### **4. The Information Age Terrorist**

The terrorist attacks of 11 September 2001 have given rise to what can almost be called a tidal wave of literature trying to understand the surprise attack on the American mainland. In lethality terms alone, the September 11 attacks were without precedent.<sup>23</sup> It not only showed a level of patience and detailed planning rarely seen among other terrorist movements, but the hijackers stunned the world with their determination to kill themselves as well as their victims. Suicide attacks differ from other terrorist operations precisely because the perpetrator's own death is a requirement for the attack's success.<sup>24</sup> Catastrophic terrorism, as that committed on 9/11, like wars, may accelerate dangerous economic, political, and social change. Terrorist organisations such as Al-Qaeda also embrace far more amorphous religious aims and wrap themselves in less-cohesive organizational entities, with a more-diffuse structure and membership. In addition, they use amateurs to a far greater extent than in the past. These organisations are inspired by religion and their members are seen as religious fanatics, seeking weapons of mass destruction to kill as many people as possible, with their victims selected indiscriminately. Contrary to popular belief suicide terrorists are also not exclusively derived from the ranks of the mentally unstable, economically bereft, or abject, isolated loners.<sup>25</sup> Finally, it would be wise not to overestimate, as some have, the degree to

---

<sup>18</sup>Herman, Michael: "Counter-Terrorism, Information Technology and Intelligence Change", *Intelligence & National Security* 18, No.4 (Winter 2003), p. 42.

<sup>19</sup> Cogan Charles, "Hunters not Gatherers: Intelligence in the 21<sup>st</sup> Century", *Intelligence and National Security* 18, No. 2 (Summer 2004), p. 316.

<sup>20</sup> Akin, William: "The Secret War", *Los Angeles Times*, 27 October 2002.

<sup>21</sup> Commission on the 9-11 terror attacks, Intelligence Policy, Staff Statement No.7. "In March 2001, National Security Adviser Rice tasked DCI George Tenet to draw up a new document on CA authorities for Afghanistan".

<sup>22</sup> Cogan, Charles: "Hunters not Gatherers: Intelligence in the 21<sup>st</sup> Century", *Intelligence and National Security* 18, No. 2 (Summer 2004), p. 319.

<sup>23</sup>Hoffman, Bruce: "Rethinking Terrorism and Counter-terrorism Since 9/11", *Studies in Conflict & Terrorism*, 25 (2002), p. 303.

<sup>24</sup> Schweitzer, Yoram: "Suicide Terrorism: Development and Main Characteristics," *The International Policy Institute for Counter-Terrorism at the Interdisciplinary Centre Herzliya*, Countering Suicide Terrorism: An International Conference, Jerusalem and Hewlett (2001), pp. 76.

<sup>25</sup> Hoffman, *op. cit.*, p. 305.



which puritanical organisations such as Al Qaeda are at the same time ‘modern’ and comfortable with ‘modern methods’.<sup>26</sup>

In the late 20<sup>th</sup> century the lethality of terrorist attacks gradually increased as terrorists motivated by ethnic hatreds or religious fanaticism revealed themselves to be demonstrably less constrained and more inclined to carry-out large scale indiscriminate attacks. A number of reasons account for terrorism’s increased lethality. The overall rise during the past 20 years of terrorism motivated by a religious imperative, encapsulates the confluence of new adversaries, motivations and tactics affecting terrorism patterns today. Religion is today a significant force behind terrorism’s escalating lethality, and the proliferation of amateurs taking part in terrorist acts has also contributed to terrorism’s increasing lethality. Though Religion and fanaticism are said to be the main motivators for the terrorists of today, earlier forms of terrorism can also be characterised by political motivations, such as nationalism and extreme left-wing ideologies that were in fact religious in nature. The IRA for example, had an almost exclusive Catholic membership.<sup>27</sup> In fact the nexus between religious motivation and violence is reflected in the fact that while previous secular, nationalist terrorist organizations understood that ‘wanton violence’ could be politically counter-productive<sup>28</sup>, the apocalyptic world-views of the religiously motivated terrorist hamper the articulation of a plausible political agenda, and this contributes to an absence of constrained violence.<sup>29</sup>

Terrorists have also profited from past experiences and have become more adept at killing. Not only are their weapons becoming smaller, more sophisticated and deadlier, but terrorists may also have greater access to these weapons through their alliances with various states. Such acts of violence have become accessible to anyone with a grievance, an agenda, a purpose, or a combination of all the above. It is important to note though that with the growth of amateurs engaged in such operations, the sophistication and operational competence of terrorists is also increasing, as the new generation of terrorist learns from its predecessors, becoming smarter, tougher and more difficult to eliminate. The actions and weapons of this new form of terrorism aims to inflict as much damage as possible by killing many innocents civilians, but it should be asked whether the terrorists have in fact changed or whether the world in which they operate has altered. The reality seems to point to a change in both the terrorist and the surrounding environment, since when the means become available, terrorist violence will also inevitably become more extreme. It is also true that the number of terrorist victims has been on the rise for at least two decades, which does not overlap with the rise of this new generation of terrorism. In that sense, the use of weapons of mass destruction is not an inherent feature of this new form of terrorism and certainly does not constitute a trend. An important lesson here is not to disregard an adversary’s apparent lack of technological or operational sophistication and thereby be lulled into a false sense of security. The sophistication of terrorist weapons will continue to be in their simplicity, and as a result it will be almost impossible to protect all possible targets, and to deter terrorists completely, as any security hurdles placed in their path will not stop them from striking, but likely only displace the threat onto softer targets. The populations and governments of Western countries are particularly vulnerable to this new generation of terrorism, as they rely almost entirely on national critical information structures (NCII) consisting of government and corporate computer servers, telecommunications facilities and Internet services provides. Terrorists will continue to use what they know will work, but the possible combination of terror and WMD

<sup>26</sup> Tan, Andrew and Ramakrishna, Kumar (2002): *The New Terrorism*, Eastern Universities Press, p. 4.

<sup>27</sup> Duyvesteyn Isabelle, “How new is the new terrorism”, *Studies in Conflict & Terrorism* 27, (2004) p. 443.

<sup>28</sup> Meter, Berger L.: “Picking Up the Pieces: What can we learn from- and about 9/11”, *Foreign Affairs* 81, No. 2 (March-April 2002), p. 172.

<sup>29</sup> Simon, Steven and Benjamin, Daniel: “The Terror”, *Survival* 43, No. 4 (Winter 2002), p. 5.



will continue the greatest worry for national security services for many more years to come. Today's terrorist though continues to use predominantly the same weaponry as the traditional terrorist. The increased lethality of terrorists can also be explained not only by a gradual increase in the effectiveness of the means in today's world, but more importantly by the inherent necessity in terrorist actions to strike harder to achieve the same required effects. There appears to be a pattern that suggests that at least some terrorists have come to believe that public and government attention is no longer as readily obtained as it once was. To their minds, both the public and media have become increasingly inured or desensitized to the continuing spiral of terrorist violence, therefore they justify increased lethality to achieve effects similar to or greater than those in the past. The terrorist continues to require the media as a spectator, as the immediate effect that is still aimed for in nearly all terrorist attacks is geared towards achieving maximum surprise and publicity.

Terrorism today also displays both signs of change and continuity. New adversaries with new motivations and new rationales have appeared in recent years to challenge some of the most basic assumptions about terrorists and terrorism.<sup>30</sup> Particularly, the pyramidal, hierarchical, organisational structures that were dominant among terrorist organizations during the 1970s and 1980s have been put aside for far more amorphous, indistinct, and broader movements.<sup>31</sup> The networked nature of terrorist organisations such as Al Qaeda can be largely attributed to the revolution in computing, telecommunications, and data transference capabilities, commonly referred to as the information revolution. It is fundamentally an asymmetric method through which a weaker actor seeks to obtain its ends by breaking the will of a stronger power. It is also commonly regarded that terrorism organisations are Darwinian in that they tend to learn from their predecessors. They are thus evolutionary in character and are ever mutating in order to adapt to the changing security landscape.<sup>32</sup> Terrorist networks have been shown to incur seventy percent attrition rates and still maintain operational capabilities. Decentralized command structures also make difficult the strategic targeting of networks, because classical military thought assumes that 'hostile will' resides not in the population at large but in the leadership.<sup>33</sup> Particularly problematic is the fact that Islamist terrorist organisations such as Al Qaeda have no lack of sympathetic supporters in whom succour might be found. Regardless of the loss of its professional cadre, such organisations have an abundance of amateurs, walk-ins, and sympathetic organisations form which to pull human, monetary, and ideological resources. Islamist terrorist movements in particular are today also seen to have less easily defined aims or identified objectives; some are motivated by unswerving hostility toward the West in general and the United States in particular or a desire for revenge and retaliation that is frequently fuelled by compelling religious imperatives and justifications rather than abstract political ideologies. A distinction should also be drawn between the short-term and long-term goals of terrorism. Short-term goals, to the terrorists, seem highly attainable, that is, provocation, publicity, and hurting the enemy. Long term goals are often less clear and their achievability is often judged to be unrealistic by all but the terrorists. Given this mixed picture of terrorist patterns and trends and the inherent uncertainty in attempting to predict future terrorist behaviour, what can or should be done to counter effectively the terrorist threats of today and the future?

<sup>30</sup> Hoffman, Bruce: "Change and Continuity in Terrorism", *Studies in Conflict & Terrorism* 24 (2001), p. 420.

<sup>31</sup> *Op. cit.*, p. 417.

<sup>32</sup> Hoffman, Inside Terrorism, *op. cit.*, p. 179.

<sup>33</sup> Szafranski, Richard: "A Theory of Information in Warfare", *Airpower Journal* (Spring 1995), p. 2.



## 5. Opening the CA Toolbox

CA by its very nature is a most valuable tool in the exercise of intelligence warfare. The multitude of weapons available, varying within various thresholds of risk, if wisely used in an integrated manner, can greatly increase the likelihood of success in meeting intelligence and policy objectives. It is for this reason that the most sophisticated of global intelligence and security organisations have used and continue to use its potential powers within the context of a nation-state's foreign policy. Whilst CA has always remained a controversial practice within the realm of international affairs, it continues to be used with great frequency.<sup>34</sup> In an international legal sense the lines of demarcation between acceptable and unacceptable intervention can be hazy, as texts approved by the United Nations on the use of CA represent compromise formulations that are open to multiple interpretations.<sup>35</sup> Crucially, the lines of demarcation between legal and illegal CA must be made as clear as possible within intelligence and security apparatuses, so as to prevent confusion or disarray in determining the planning or authorisation of such activities. Many of the tools of CA discussed here (Psychological warfare, information warfare, political CA, economic CA and paramilitary activities) have been used from the dawn of warfare, although in a less sophisticated manner than is attainable today. Indeed Sun Tzu's 'Art of War' dedicates an entire section to 'The Use of Spies', expounding their value in deception and assassination operations. However, to measurably increase its likelihood of success, the tools of CA must be used in a coordinated manner; this would be greatly facilitated by ensuring the existence of a CA centre in which national CA capabilities of a nation-state can be used effectively.<sup>36</sup> On an international level the creation of joint CA centres may also be worth taking into consideration, for the purposes of utilising the CA capabilities of allied nation-states. Additionally, it must be understood that whilst CA is essentially an offensive form of intelligence, it is the defensive side of intelligence (collection and analysis) that will ultimately determine whether CA operations will be successful or not. It is this form of intelligence that establishes when and how CA should be used for particular targets, as well as aiding in the understanding of its short and long-term impacts. While mistakes and misjudgements will continue to occur as long as human beings remain fallible, governments contemplating covert intervention ought at a minimum, to know enough about the culture and values of a target to make informed judgments about its politics and history, thus being able to calculate the likely consequences of the kinds of intervention contemplated.<sup>37</sup> This level of understanding requires greater attention by decision makers to the recommendations of intelligence analysts, covert-action specialists and outside academic experts.

### 5.1. Psychological Warfare

Perhaps the most valuable of tools in the war against the terrorist adversary is psychological warfare (PSYWAR). PSYWAR or strategic psychological operations (PSYOP) can be most accurately described by using the US Department of Defense's definition: 'The planned use of propaganda and other psychological actions having the primary purpose of influencing the

---

<sup>34</sup> Reiter, Dan (2002), *Democracies at War*, Princeton, Princeton University Press, pp. 162.

<sup>35</sup> Lock K. Johnson, "On Drawing a Bright Line for Covert Operations", *American Journal of International Law*, Vol. 86 (1992), pp. 287.

<sup>36</sup> Hulnick, Arthur S. (1999): *Fixing the Spy Machine: Preparing American Intelligence for the Twenty-First Century*. Westport, Praeger, p. 83.

<sup>37</sup> Beitz, Charles R.: "Covert Intervention as a Moral Problem", *Ethics and International Affairs*, Vol. 3 (1989), p. 49.



opinions, emotions, attitudes, and behavior of hostile foreign groups in such a way as to support the achievement of national objectives.<sup>38</sup>

Propaganda can be set into four basic categories: conversionary propaganda, which aims at changing the emotional or practical allegiance of individuals from one group to another; divisive propaganda, which is designed to separate component subgroups of the target population; consolidation propaganda, which is directed toward civilian populations in areas occupied by an armed force and strives to ensure compliance with the policies of the occupying force; and counterpropaganda, which refutes specific points or themes of the enemy's propaganda.<sup>39</sup>

To increase the probable desired outcomes of PSYOP, intelligence collection and analysis, or defensive intelligence, must first succeed in gathering as much intelligence as possible on the terrorist targets or 'audience' and the environments in which they operate. Only when this has been done can appropriate PSYOP be developed in response to a threat. This then crucially allows for each audience group for PSYOP to be addressed in terms appropriate to its situation. It is also at this point that a combination of the four aforementioned propaganda categories can be utilised.

### **A) Conversionary Propaganda**

When dealing with a terrorist adversary that holds deeply rooted ideological beliefs, one is highly unlikely to convert such targets entirely away from their convictions, as one cannot effectively attack with logic that which is not logical.<sup>40</sup> A more appropriate response would be the development of PSYOP that influences moderation in a terrorist, with a minimum aim of getting the target to abandon violence in the pursuit of its goals. In dealing with members of Islamist terrorist organisations, Britain's Secret Intelligence Service (SIS) has pursued such an approach. In 2005, public knowledge of plans by SIS officers to pose as 'moderate' Islamists online, forced the Foreign and Commonwealth Office to publicly deny the further pursuit of such PSYOP.<sup>41</sup>

Preventing individuals from becoming terrorists in the first place is a far more complex affair, involving sociological and economic developments that would move beyond the scope of this paper. Nonetheless, dismantling the breeding grounds of terrorism should be seen as an issue of utmost importance, as a greater number of terrorists will inevitably further complicate intelligence and security matters.

### **B) Divisive Propaganda**

In instances where there may exist a number of loosely allied terrorist organisations, divisive propaganda can be utilised to create and further develop fractures between such entities. If

---

<sup>38</sup> Joint Chiefs of Staff: "Doctrine for Joint Psychological Operations", *Joint Publication 3-53*, 5 September 2003.

<sup>39</sup> Gilmore, Allison B. (1998), *Psychological Warfare against the Japanese Army in the Southwest Pacific*. Lincoln, University of Nebraska Press, p. 100.

<sup>40</sup> Lerner, Daniel (1949): *Sykewar: Psychological Warfare against Germany, D-Day to VE-Day*. New York, George W. Stewart, p. 173.

<sup>41</sup> Bright, Martin: "MI6 plan to infiltrate extremists", *The Observer*, 4 September 2005.





successful such PSYOP strategies can weaken alliances, and thus the overall threat posed by it.<sup>42</sup> Furthermore, differences can be encouraged to such an extent that terrorist organisations begin to turn against one another. The problems associated with such a strategy lie in the possibility that the ultimate victors of such an internal war may pose a greater overall threat due to its homogenous nature. In addition, such divisive propaganda may not be favourable in instances where warring terrorist factions and their use of violence could heavily undermine national security and overall policy objectives to a greater extent than if they had peacefully coexisted with one another.

### **C) Consolidation Propaganda**

Consolidation propaganda in its use against terrorism can dissuade terrorists by emphasising the negative consequences of pursuing such a course of action. The overwhelming potential force and powers of government resources can force adversaries into doubting the likelihood of success in facing a far superior opponent. By sowing such doubt into the minds of terrorist adversaries one increases the likelihood of terrorist organisations curbing or reducing their own plans and activities, as terrorists and their sympathisers are more likely to be ripe for absorbing new ideas if the futility of fighting on can be made more apparent.<sup>43</sup> Similar PSYOP strategies can be used to decrease the likelihood of terrorist sympathisers and deter the possibility of aid being given by such persons to terrorists and their organisations. In addition, the effective exploitation of dissensions between terrorists and probable recruits from a population can substantially weaken terrorist entities.<sup>44</sup>

### **D) Counterpropaganda**

Crucial to discrediting terrorist adversaries is to refute through PSYOP all propaganda emanating from such entities. It will ultimately be the targets of such terrorist propaganda that must be targeted by such PSYOP, as this will directly aim to reduce the likelihood of sympathy for terrorists and their cause. The cover for such PSYOP must also be sourced in a form that will deflect prejudices that the target audience may hold. Counterpropaganda plans must also be considered with caution as merely recognising and contradicting terrorist propaganda may in fact provide further publicity for the ideas. Negating or ignoring terrorist propaganda with a positive line of propaganda may be of greater value under such circumstances.<sup>45</sup>

## **5.2. Deception**

Deception, as a form of CA, can be used within the realm of PSYWAR and outside of it. Deception aims to deliberately induce misperception in another. Deception is a deliberate

---

<sup>42</sup> Davies, Philip H. (2004): *MI6 and the Machinery of Spying*, London, Frank Cass, p. 298.

<sup>43</sup> Lerner, Daniel, (1949): *Sykewar: Psychological Warfare against Germany, D-Day to VE-Day*. New York, George W. Stewart, p. 174.

<sup>44</sup> Taylor, Philip M. (1997), *Global Communications, International Affairs and the Media since 1945*, London, Routledge, p. 82.

<sup>45</sup> Leeman, Richard W. (1991): *The Rhetoric of Terrorism and Counter-Terrorism*. New York, Greenwood Press, p. 111.





enterprise; it is not the result of chance, nor the by-product of another endeavour. Deception can be defined as information designed to manipulate the behaviour of others by inducing them to accept a false or distorted presentation of their environment - physical, social, or political.<sup>46</sup> In its use against terrorism deception can be used to manipulate the thought processes of terrorists leading to misperceptions that can impede or curb their activities.

### **5.3. Information Warfare**

The increasing use of advance technology by terrorist adversaries provides opportunities for information operations (IO) to be used in countering its potential benefits. IO can be described as the integrated employment of electronic warfare, computer network operations, PSYOP, deception and operations security.<sup>47</sup> Exploiting weaknesses in terrorist information structures ensures that terrorist recruitment planning and operational activities are all negatively affected. In such IO operations assessments will have to be made so as to ensure that the benefits of sabotaging a target will outweigh the benefits of any valuable information that could be gathered by allowing its continued operation. Deciding between continued surveillance or termination of a target is often a difficulty in intelligence and security matters, as the pursuit of intelligence through surveillance may result in points of no return being crossed that strengthen terrorist adversaries and their likelihood of carrying out an attack. Nonetheless, such critical decisions will also have to be made in the context of IO.

### **5.4. Political CA**

Political CA can be used for the same purposes as those possible for PSYOP. Through recruited agents or non-official cover (NOC) intelligence officers that have infiltrated terrorist organisations, discord can be created within or between terrorist organisations so as to impede their activities.<sup>48</sup> Creating or actively supporting existing entities that pursue moderate and peaceful forms of broader terrorist goals can also hinder the growth and strength of terrorist adversaries. In addition, it is vital that where necessary, financial and logistical support be given to the intelligence and security apparatuses of allied nation-states involved in combating terrorism.

### **5.5. Economic CA**

Economic CA will also have to be used in conjunction with political CA in order to finance moderate and counter-extremist ideologies. In order to avoid existing negative prejudices, the cover for such financing may have to be developed so as to be seen as a favourable and acceptable resource, thereby protecting and enhancing the overall position of the financial receiver.<sup>49</sup> For the purposes of obstructing terrorist financing, the financial activities of financiers and terrorists must be aggressively pursued and identified so as to be frozen and

<sup>46</sup> Gerwehr, Scott and Glenn, Russell W. (2000): *The Art of Darkness: Deception and Urban Operations*. Santa Monica, RAND, p. 15.

<sup>47</sup> Joint Chiefs of Staff: "Information Operations", *Joint Publication 3-13*, 13 February 2006.

<sup>48</sup> Marks, Ron: "Keep an Eye on the Ball; Intelligence Director Faces Certain Challenges", *The Washington Times*, 17 August 2004

<sup>49</sup> Marchetti, Victor and Marks, John D. (1974): *The CIA and the Cult of Intelligence*. New York, Dell, p. 72.



shut down when necessary.<sup>50</sup> Furthermore, for the intention of developing mistrust and discord within terrorist networks, capital from accounts can be partially seized.

### **5.6. Targeted Killings (Paramilitary Activities)**

The targeted killing of key terrorist targets, despite being the most controversial of all CA possibilities, is nevertheless given serious consideration by some modern democracies within the context of counter-terrorism. When apprehending a high profile terrorist is made operationally problematic and the individual's existence strengthens the likelihood of an attack, for security purposes there remains few choices but to take into serious consideration the possibility of using a targeted killing to eliminate the relevant terrorist. Modern democracies have been highly sensitive to such courses of action, therefore it can be said that a greater effort by governments seeking to use such CA activities must be made to put forth the arguments in support of them. In addition, governments must emphasise that targeted killings will only be used as a weapon of last resort and only when sufficient evidence exists for such operations to proceed. Modern democracies such as the US and Israel have been known to carry out such methods of CA in the context of counter-terrorism. Most recently, the US's Central Intelligence Agency (CIA) has been actively utilising unmanned airborne systems (UAS) for the assassination of Islamist terrorists. In 2002 six suspected members of the al-Qaeda network were killed by a Hellfire missile fired from an RQ-1 Predator drone in Yemen.<sup>51</sup> Israel pursued a policy of assassinations soon after the 1972 Munich Olympic massacre to send a message not only to those who participated in the Munich massacre, but also to those considering future terrorist attacks. In order to carry out this task, Mossad activated its assassination unit, known as the kidon - Hebrew for 'bayonet.' Kidon teams have been responsible for a number of high profile assassinations, including Dr. Gerald Bull, designer of the Iraqi supergun, and Nasser Issa, also known as 'The Engineer', a master bomb-maker for Hamas.<sup>52</sup> The 'Wrath of God' operation, as it was called, had been successful in terms of both eliminating those the Israelis had deemed responsible as well as reducing the frequency and magnitude of terrorist attacks in the short term.<sup>53</sup> It must be noted though that such targeted killings may create martyrs that can be useful for terrorist propaganda and recruitment purposes. Furthermore, such a CA weapon eliminates a target that may hold information of value for counter-terrorism purposes. In the analysis preceding such operations, a critical issue that must be also considered is whether the replacement for an assassinated terrorist will increase the overall threat of terrorism from the relevant terrorist entities. Although in a far different context, similar analyses were made by British intelligence in World War II when plans for the assassination of Adolf Hitler (Operation Foxley) were aborted. The conclusion had been made that as leader, Hitler was leading the Germans to almost certain defeat and that a more competent replacement would have reversed this process.<sup>54</sup> Finally, a professional operational capability for such operations will be vital so as to prevent any mishaps from occurring in the course of such operations.

---

<sup>50</sup> Whittaker, David J. (2004): *Terrorists and Terrorism in the Contemporary World*, New York, Routledge, p. 134.

<sup>51</sup> David, Steven R. "Israel's Policy of Targeted Killing", *Ethics and International Affairs*, Vol. 17 (2003), p. 1.

<sup>52</sup> Hunter, Thomas B.: "Wrath of God: The Israeli Response to the 1972 Munich Olympic Massacre", *Journal of Counter-Terrorism & Security International*, Vol. 7, No. 4 (2001), p. 14.

<sup>53</sup> Byman, Daniel: "Do Targeted Killings Work?", *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2 (2006), p. 102.

<sup>54</sup> Hosmer, Stephen T. (2001), *Operations against Enemy Leaders*. Santa Monica, RAND, p. 32.



### 5.7. The Risk of Failure

CA may fail for many of the same reasons that other elements of intelligence may fail. Its requirement for a clear set of objectives, an accurate understanding of the conditions in which it will take place and how the objectives will have been achieved, are all subject to fallible human interpretation.<sup>55</sup> Yet what separates this arm of intelligence from all others is its use of third parties. The use of such groups outside the direct control of intelligence organisations is essential in maintaining deniability.<sup>56</sup> They have been commonly used in CA operations that have aimed to exert political and economic influence on foreign territories. Such exertion of influence can be done through foreign structural and agential means, examples being: paramilitary groups, political organisations and those generally aiding the foreign intelligence organisation in achieving its objectives.<sup>57</sup> The use of such third parties produces a host of problems that may lead to intelligence failures. With regards to secrecy third parties are not obliged to respect the rules that the personnel of an intelligence organisation will have to abide by, nor will they have gone through any vigorous and extensive screening process to ensure a certain degree of reliability and trustworthiness.<sup>58</sup> This dependence on third parties can also be identified in the use of psychological warfare, as such actions put the onus on a third party target to believe what it is being told.<sup>59</sup> One hundred percent accuracy is the only margin of safety in preventing intelligence failures and one that is innately out of reach for any national security apparatus, intelligence being no exception. It is important to note though that as with most endeavours, intelligence and security organisations that refuse to risk failure in CA operations will in great likelihood become ineffective.

### 6. Offence is the Best Defence

In facing the modern terrorist adversary, defensive or passive intelligence can be of limited utility. Intelligence in the traditional sense of collection and analysis may occasionally help government and its institutions in curbing terrorist intentions, but the law of odds determines that it will only be a matter of time before a catastrophic attack is carried out. Terrorists have increasingly been gaining access to ever more powerful weapons of death and destruction, a reality which nation-states have previously not had to deal with. It is inevitable that this trend will continue, and that terrorists will in the future gain the potential for acquiring ever more hazardous weapons. In addition, terrorist organisations, such as those that are Islamist in nature, are actively engaged in acquiring new recruits to bolster their capabilities. These recruits are increasingly joining such terrorist organisations from widely differing backgrounds, which continues to make any form of profiling largely ineffective. Those threatened by such terrorists therefore cannot hope to effectively gain the upper hand by simply standing idly by and observing an ever expanding army of terrorist recruits that are falling prey to terrorist propaganda. Even the greatest amount of investment in intelligence collection and analysis alone will fail to adequately protect citizens from the scourge of terrorism. Citizens understandably do not wish to give up many of their rights and freedoms to simply aid the task of counter-terrorism, therefore working beneath a haze of normality as just another citizen, allows terrorists to pose an increasingly insidious threat. The very rights

---

<sup>55</sup> Shulsky, *op. cit.*, p.84.

<sup>56</sup> Wattering, *op. cit.*, pp.562

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 562.

<sup>58</sup> Gunter, Michael M.: "The Iraqi Opposition and the Failure of U.S. Intelligence", *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence* 12, No. 2 (2002), p. 144.

<sup>59</sup> Shulsky, *op. cit.*, p. 93.



and privacy laws offered by democratic nation-states create highly attractive environments within which to operate by terrorists, thus making democracies more vulnerable to terrorism. A greater effort must therefore be made by national governments to communicate to the public the nature of the terrorist threat and the measures that will be necessary in order to combat it. By doing so, governments are less likely to face public outrage in the probable event that details of surveillance, data mining or other such operations are leaked. Furthermore, this would offer a measure of legal stability to national intelligence and security organisations, to prevent them from having to go through difficult adaptations to endless cycles of legal amendments, such as those experienced by the US intelligence community, that continuously seek to restrict or expand their powers. Just as governments have a responsibility to keep soldiers suitably equipped in battlefields, they must ensure that intelligence officers are adequately empowered to pursue the goals with which they have been tasked.

The modern day information revolution has allowed terrorists to benefit from the advancements in a global multi-billion dollar technology industry. These same technologies have allowed terrorists to evolve their hierarchical structures into decentralised forms that complicate the work of intelligence and security organisations seeking to eliminate the threat of terrorist organisations. In such an environment of trans-national terrorism, simply defending one's homeland will not suffice, as passive intelligence or law-enforcement style strategies simply do not have the capability to deal effectively with present day and future terrorism. Terrorism and the threat of terrorism must be identified, wherever it may exist and be eradicated, as nation-states will have to go further than mere containment if they are to gain the upper hand on such an enemy. As an offensive or active weapon, CA will be an invaluable tool in the present and future intelligence wars of nation-states against technologically and hierarchically empowered terrorists. CA activities such as PSYOP, Deception, IO, Political CA, Economic CA and targeted killings are all valuable weapons in the counter-terrorism arsenal of nation-states. Greater emphasis must also be placed on the development of centres or joint centres specialising in the development, planning and execution of CA in an integrated manner, as it can only be in such an environment that the full potential of CA can be utilised.

One thing that is certain is that for as long as there will be humans, there will exist men and women willing to use terrorist strategies in support of a cause. For the security of present and future generations we must now ensure that forceful approaches are developed and taken through CA to counteract such ill intentions.



# UNISCI Discussion Papers

## UNA NUEVA ETAPA EN EL DESARROLLO DE LA TECNOLOGÍA MILITAR: LAS ARMAS CONVENCIONALES DE DESTRUCCIÓN MASIVA

**AUTOR:<sup>1</sup>**

**GONZALO DE SALAZAR**

### Introducción

El análisis de los riesgos de proliferación en las últimas décadas se ha centrado en la amenaza planteada por las armas de destrucción masiva nucleares, químicas y biológicas. El interés mostrado por determinados grupos terroristas en acceder a este tipo de armas o a variantes menos letales ha impulsado en los últimos años una nueva línea de investigación que responde a las preocupaciones de gobiernos y organizaciones internacionales. A la tipología de las armas nucleares, químicas y biológicas se han sumado las armas radiológicas y su variante más simple, las “bombas sucias” elaboradas con explosivos convencionales y materiales radiactivos. Los hallazgos realizados al investigar redes terroristas internacionales han revelado su interés en dotarse de este tipo de armas.

En las últimas décadas se ha prestado poca atención al desarrollo de ciertos tipos de armas que por sus características podrían convertirse en un eslabón intermedio entre las armas convencionales y las armas de destrucción masiva<sup>2</sup>. Se trata de sistemas de alta potencia letal basados en tecnologías convencionales que quedan fuera de la tipología antes mencionada al no ser realmente armas convencionales clásicas. La importancia de este tipo de armamento - que se sitúa a medio camino entre las armas convencionales y las armas de destrucción masiva - se refleja en la preocupación de determinados gobiernos por evitar su difusión incontrolada y, más aún, que lleguen un día a ser accesibles a determinados estados, o a entidades no estatales. En algunos estudios gubernamentales sobre posibles amenazas militares se añade este tipo de armamento a la lista de armas de destrucción masiva cuya proliferación debe evitarse, incluso evocando el empleo del arma nuclear frente a ellas como instrumento de disuasión.

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

<sup>2</sup> Entre las "armas de destrucción masiva" se incluyen las armas atómicas explosivas, las armas compuestas por material radioactivo, las armas letales químicas o biológicas, y cualquier arma desarrollada en el futuro que tenga características comparables en sus efectos destructivos.



## **1. Un eslabón intermedio entre el armamento convencional y las armas de destrucción masiva: FAE II y MOAB**

Por su grado de desarrollo actual pueden citarse dos ejemplos de este tipo de armas: el “explosivo de aire/combustible” y la “bomba de munición masiva”. En ambos casos se trata de armas que exceden la potencia explosiva de un arma convencional, aunque sin llegar a la capacidad destructiva de un arma de destrucción masiva. Poco conocidas y producidas por muy pocos países, estas armas quedan fuera del marco jurídico internacional de la no proliferación y de los tratados de control de armamento. Es preciso señalar la escasez de fuentes documentales públicas sobre esta materia, cuya información detallada sigue siendo confidencial. Sin embargo, esta limitación es lógica desde el punto de vista de la seguridad y contribuye a reducir el riesgo de una difusión incontrolada de conocimientos técnicos. La dificultad de acceder a fuentes fiables públicas con un conocimiento directo sobre este tipo de armas hace que la información técnica disponible sea imprecisa e incompleta. No obstante, se pueden considerar suficientes los datos disponibles para extraer algunas conclusiones en un enfoque político de esta cuestión. A continuación se incluye una descripción somera de ambos tipos de armas.

### **1.1. Explosivo de aire/combustible**

El “explosivo de aire/combustible” o FAE II<sup>3</sup>, también denominado “bomba termobárica”, se basa en un dispositivo que dispersa en el aire una nube pulverizada de combustible mediante un aerosol, cuya ignición se activa posteriormente con un detonador<sup>4</sup>. En una primera fase, un misil o una bomba de caída libre compuesto por un contenedor de combustible líquido y dos cargas explosivas se lanza desde un avión. La primera carga explosiva abre el contenedor a determinada altura y el combustible se dispersa con un aerosol, formando una nube que se mezcla con el aire. Posteriormente, una segunda carga explosiva actúa como detonador de la nube de combustible y aire produciendo una deflagración. La explosión produce una fuerte onda expansiva que causa graves daños en torno a su epicentro. Dicha onda expansiva tiene una duración más larga que la de un explosivo de alta potencia como el TNT, a la que se suma en el caso del explosivo de aire/combustible una ignición que puede alcanzar una temperatura de 3.000 ° C y la propagación del fuego. El daño se extiende en un radio de centenares de metros, destruyendo prácticamente toda la zona próxima al epicentro. El efecto de la onda expansiva es muy elevado en los espacios cerrados y subterráneos<sup>5</sup>.

Los combustibles usados más frecuentemente para fabricar este tipo de armas son el óxido de etileno y el óxido de propileno, sustancias tóxicas que resultan letales incluso si no hay deflagración. Una nube no detonada actuaría, por tanto, como un arma química. El peso de las bombas FAE conocidas públicamente oscila entre 250 y 1.000 kg.

Este tipo de arma, más potente que un explosivo convencional de alta potencia, no sólo destruye completamente la vegetación de la zona, sino también el equipo de combate, campos de minas, centros de comunicación, fortificaciones militares y personal. Al producir fuertes variaciones de presión de las que resulta imposible escapar, en áreas urbanas es muy difícil limitar a los combatientes el efecto letal, ya que éste actúa igualmente sobre civiles que buscan refugio en el interior de edificios, sótanos y *búnkers*<sup>6</sup>. Dado el efecto de incineración

<sup>3</sup> FAE II (*Fuel Air Explosive II*) en la última variante estadounidense

<sup>4</sup> Ver: “Fuel / Air Explosive”, 1998, en [www.fas.org](http://www.fas.org). Estimaciones confirmadas por fuentes militares.

<sup>5</sup> Ver: “BLU-118/B Thermobaric Weapon”, en [www.globalsecurity.org](http://www.globalsecurity.org).

<sup>6</sup> Estimaciones confirmadas por fuentes militares. Por esta razón, los explosivos de combustible/aire han sido denunciados por *Human Rights Watch*. Ver: “Backgrounder on Russian Fuel Air Explosives”, 2000 *World*





que produce en el área de la explosión, el explosivo de aire / combustible también se estima adecuado para atacar depósitos de armas biológicas reduciendo el riesgo de propagación de agentes nocivos. Por otra parte, esta arma puede facilitar el aterrizaje posterior de helicópteros al ser empleada en una superficie con vegetación, dada su elevada capacidad destructiva en el epicentro de la deflagración, pero sin dejar cráter.

Este tipo de armas ya ha sido probado en diversas modalidades en el pasado, aunque nunca a gran escala<sup>7</sup>. Primero fueron ensayadas por algunos países de forma experimental, y posteriormente fueron empleadas por el ejército iraquí contra Irán en los años 80. Aunque las armas utilizadas por Iraq no eran de grandes dimensiones (de 250kg a 500kg) su efecto fue devastador en las unidades iraníes. La tecnología utilizada por Iraq no era autóctona.

El principal problema que presenta el uso del explosivo de aire / combustible contra objetivos de superficie es la imposibilidad de evaluar con precisión cuál será su efecto sobre las estructuras y objetivos que se pretende destruir, ya que influyen en él diversas variables difíciles de predecir, como la intensidad y la dirección del viento. Según la información disponible, actualmente no parece viable todavía hacer una bomba de aire/combustible de más de 1.000 kg, porque sería muy difícil mantener una mezcla proporcionada de agente explosivo y aire en un área de dispersión muy extensa. Sin embargo, su empleo masivo simultáneo en un teatro de operaciones puede tener efectos muy destructivos, que han llegado a ser comparados en medios militares a los de un arma nuclear de poca potencia, y constituir una amenaza importante contra la infantería.

Es significativo que la Federación Rusa haya sustituido el misil nuclear SS-23 - eliminado en virtud del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (*INF Treaty* de 1987)- por el SS-26. Este misil, también denominado "*Iskander*", tiene distintas variantes dotadas de cabezas de guerra no nucleares, una de ellas de *explosivo aire / combustible*<sup>8</sup>.

## **1.2. Bombas de munición masiva**

Se trata de armas de grandes dimensiones compuestas por cargas explosivas de alta potencia. Su peso puede llegar a ser superior a nueve toneladas y su radio letal de más de 300 metros. Pueden destacarse tres variantes: MOAB, BLU-82B y BIG BLU.

- La versión más reciente es la MOAB<sup>9</sup> (*Massive Ordnance Air Blast Bomb*) desarrollada por la Fuerza Aérea de EEUU y probada en 2003, con un peso de 9,5 toneladas y dirigida por GPS<sup>10</sup>. Dadas sus dimensiones, este tipo de bomba sólo puede ser lanzada desde un avión de transporte con gran capacidad de carga, del tipo C-130. Según fuentes públicas, la composición del explosivo de una de las versiones de la MOAB se basaría en una combinación de nitrato de amoníaco y de aluminio en polvo, aunque no se descarta que otras versiones de esta arma incorporen otros tipos de explosivo. En todo

---

*Report Human Rights Watch*, en [www.hrw.org](http://www.hrw.org). Este documento cita como fuentes la revista militar rusa *Voyennyye Znaniya* (20 de marzo de 1996); así como los informes "*Fuel Air and Enhanced Blast Explosive Technology- Foreign*" (1993) y "*Future Threat to The Soldier System*" (1993-94), ambos de la *Defense Intelligence Agency*, obtenidos por *Human Rights Watch* en aplicación de la *US Freedom of Information Act*.

<sup>7</sup>La Federación Rusa, y posteriormente EEUU, han abordado el desarrollo de armas termobáricas para penetrar en túneles y subterráneos protegidos. Las armas termobáricas han sido empleadas en Chechenia y en Afganistán.

<sup>8</sup>Ver: "Iskander SS - 26", en [www.GlobalSecurity.org](http://www.GlobalSecurity.org). El misil tiene un alcance superior a 400 km en la versión para las FFAA rusas, usa combustible sólido y puede llevar una cabeza de guerra de 480 kg. Se lanza desde una instalación móvil, lo que le hace muy difícil de detectar y neutralizar, puede utilizar un sistema de navegación por satélite o inercial. Es operativo desde 1999.

<sup>9</sup>Ver: "MOAB - Massive Ordnance Air Blast Bomb "Mother of All Bombs", en [www.globalsecurity.org](http://www.globalsecurity.org).

<sup>10</sup> *Global Positioning System*, basado en una red de satélites de navegación de propiedad del Pentágono.



caso, el explosivo utilizado y el sistema de detonación permiten alcanzar un importante radio letal de varios centenares de metros, un efecto psicológico intimidador por su visibilidad a distancia y una elevada presión que aumenta los efectos destructivos de forma indiscriminada. La MOAB fue desplegada por EEUU en la guerra de Iraq en 2003, pero no se ha confirmado oficialmente que fuese utilizada en los bombardeos.

- La versión existente hasta 2003, la BLU-82B<sup>11</sup> se lanzaba con paracaídas desde una altitud mínima de unos 2.000 metros, con el fin de que el avión mantuviese la necesaria distancia de seguridad en el momento de la explosión. Su sistema de detonación antes de llegar a la superficie no deja cráter en el epicentro de la explosión. Los antecedentes de esta arma están en las bombas empleadas por EEUU en la guerra de Vietnam, llamadas “*Commando Vault*”.
- La BIG BLU es una bomba de munición masiva con gran capacidad de penetración, denominada “*Direct Strike Hard Target Weapon*”. Se trata de un arma de precisión de unas 9 toneladas de peso, guiada por GPS y dotada de un mecanismo de perforación que le permite alcanzar una profundidad de hasta 30 metros bajo la superficie antes de ser detonada. Este mecanismo de detonación retardada permite sentir la desaceleración a medida que avanza en la penetración, distinguiendo entre superficies de tierra, roca o cemento. Esta arma ha sido diseñada especialmente para alcanzar objetivos subterráneos, como *búnkeres* y cuevas. Puede ser lanzada desde bombarderos estratégicos de gran capacidad de carga, como el B-52 o el B-2.

## **2. Una zona gris del Derecho Internacional**

La bomba de aire/combustible no es asimilable a las armas convencionales clásicas conocidas hasta ahora, aunque tampoco está incluida entre las armas químicas. La búsqueda de una solución técnica a las limitaciones de la bomba de aire/combustible podría abrir el camino a una generación mucho más potente de armas de este tipo. La bomba de munición masiva es, desde el punto de vista técnico, un arma convencional, pero de tales proporciones que su capacidad destructiva supera a todas las armas de su género. Se trata, por tanto, de dos tipos de armas totalmente distintos entre sí, aunque con un rasgo común: ambas exceden la potencia letal de las armas convencionales sin llegar a clasificarse en la tipología actual de las armas de destrucción masiva.

Ambos tipos de armas tienen un extenso radio letal, ampliado por la onda expansiva o las variaciones bruscas de presión, por lo que algunos analistas las consideran como el sucedáneo de un arma nuclear de reducidas dimensiones<sup>12</sup>.

También comparten otra característica común: quedan fuera de los tratados vigentes en materia de control de armamentos convencionales y no están reguladas por tratados de no proliferación o de carácter humanitario, como ocurre con las minas, las armas nucleares, las armas químicas y las armas biológicas. Su desarrollo cualitativo y cuantitativo queda a merced de la voluntad de los gobiernos que desean dotarse de ellas.

En un primer análisis, esta “zona gris” del control de armamentos y de la no proliferación

---

<sup>11</sup> También llamada “*Daisy Cutter*”, utilizada en la guerra de Afganistán en 2001-2002. Parece ser que el explosivo se basa en una mezcla de nitrato de amoníaco, aluminio en polvo y poliestireno. Ver: “Blu-82-B”, en [www.fas.org](http://www.fas.org).

<sup>12</sup> Se estima que un arma nuclear de 1 kilotón tendría un radio letal de unos 800 metros por efectos de la explosión y de la radiación, al que se añade una zona adicional de un radio de 1,2 km con un elevado número de heridos (en total un radio de 2 km desde el epicentro de la explosión). Ver: Barnaby, Frank (2003): *How to Build a Nuclear Bomb*, London, Granta, p. 30



podría ser vista como una válvula de escape para estados que deseen dotarse de medios militares más potentes que las armas clásicas, verdaderos multiplicadores de fuerza con empleo táctico, sin necesidad de emprender un programa de armas de destrucción masiva. Hay que recordar que las armas a las que se refiere este artículo tienen menor capacidad destructiva y menos efectos colaterales que un arma nuclear, química o biológica. Sin embargo, en la práctica no se han convertido en una alternativa a estas últimas, sino en un instrumento más de algunos ejércitos que también se han dotado de armas de destrucción masiva. En los años 80 Iraq también utilizó bombas de aire/combustible, aunque sin renunciar a un programa militar nuclear y químico.

Es todavía prematuro pronunciarse sobre el papel que estos tipos de armas pueden desempeñar en el futuro, dadas las dificultades técnicas que entraña su desarrollo, el control de sus efectos o incluso su empleo eficaz. Algunas organizaciones de defensa de derechos humanos han denunciado los efectos indiscriminados que producen en la población civil las bombas de aire/combustible termobáricas<sup>13</sup>. Sin embargo, su uso todavía restringido las ha hecho pasar de forma casi desapercibida en la opinión pública durante más de una década. El despliegue de la MOAB en Iraq en 2003 y la incorporación de explosivos de aire / combustible a misiles de alcance superior a 400 km, como el SS-26 ruso, hacen pensar en la posibilidad de una nueva etapa en la que el empleo táctico de este tipo de armas pueda generalizarse. El eventual acceso de un número creciente de estados a este tipo de tecnología militar plantearía también nuevos desafíos a la seguridad internacional.

## Referencias

Barnaby, Frank (2003): *How to Build a Nuclear Bomb*, Londres, Granta Books.

“BLU-118/B Thermobaric Weapon”, en <http://www.globalsecurity.org>.

“Iskander SS - 26" en <http://www.globalsecurity.org>.

“MOAB-Massive Ordnance Air Blast Bomb “Mother of All Bombs”, en <http://www.globalsecurity.org>.

Fuel / Air Explosive”, en <http://www.fas.org>.

“Blu-82-B”, en <http://www.fas.org>.

“Backgrounder on Russian Fuel Air Explosives”, 2000 World Report Human Rights Watch, en <http://www.hrw.org>.

---

<sup>13</sup> Es el caso de *Human Rights Watch* sobre las operaciones del ejército ruso en Chechenia. Ver: “Backgrounder on Russian Fuel Air Explosives”, 2000 *World Report Human Rights Watch*, en [www.hrw.org](http://www.hrw.org)





# UNISCI Discussion Papers

## LA TRAYECTORIA DEL TERRORISMO SEPARATISTA EN TURQUÍA: EL PARTIDO DE LOS TRABAJADORES KURDOS (PKK)

**AUTOR:<sup>1</sup>**

**LAURA FERNÁNDEZ BERMEJO**  
**UNISCI / Universidad Complutense de Madrid**

### Introducción

La situación geográfica de Turquía y los acontecimientos históricos desarrollados en ese territorio han hecho que este país haya tenido que enfrentarse a diversos tipos de terrorismo. Así, primero sufrió los ataques de la organización terrorista ASALA (Ejército Secreto Armenio para la Liberación de Armenia) que pretendía atraer la atención de la comunidad internacional acerca del supuesto genocidio armenio perpetrado por los turcos durante la primera Guerra Mundial. También se enfrentó al terrorismo islamista de la mano del grupo *Hizbullah* cuya máxima pretensión era la de establecer un Estado islámico en Turquía basado la *sharia*.

Sin embargo, ha sido el terrorismo separatista kurdo liderado por el Partido de los Trabajadores Kurdos el que ha causado más daño y muertes en Turquía. La guerra contra el terrorismo y, en particular, contra el PKK se ha cobrado más de 35.000 vidas, y ha ocasionado miles de desplazados internos.

Durante las primeras décadas de la creación de Turquía la población kurda se concentraba en la región sureste del país. Esta región es una zona montañosa con temperaturas extremas cuya economía estaba basada en la ganadería y la agricultura. Cuando comenzó el desarrollo industrial en el país, la región sureste fue una de las más castigadas, ya que la distancia de los principales centros neurálgicos la convirtieron en uno de los lugares con menos atractivo para la inversión industrial.

Al factor económico hay que añadirle otro de naturaleza política como fue el de las medidas de reubicación de la población kurda que se llevaron a cabo en Turquía con la finalidad de conseguir la asimilación de los kurdos como ciudadanos turcos e impedir así que pudieran unir sus fuerzas para crear una rebelión nacionalista.

En medio de esta atmósfera nace el Partido de los Trabajadores Kurdos (PKK), arropado por el auge de las ideologías radicales de izquierdas que se desarrollaron en un gran número de países durante los años sesenta y setenta.

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*



Con Abdullah Öcalan como líder absoluto de la organización y con una ideología que se fue adaptando a los acontecimientos nacionales e internacionales de cada momento, el PKK fue considerado durante los años noventa como la voz más potente de los Kurdos. Sus propósitos abarcaron desde la idea de crear un kurdistán independiente a través de la lucha armada, hasta el de encontrar una solución política y democrática a la cuestión kurda en Turquía.

Para llevar a cabo sus objetivos utilizaron todo tipo de actividades ilegales como el tráfico de armas, drogas, personas, así como extorsiones, impuestos revolucionarios, secuestros etc. También contaron con el beneplácito de algunos Estados que les suministraron armamento y protección.

En Europa encontraron la base perfecta para desarrollar parte de estas actividades ilegales pero, también desarrollaron una plataforma política que ayudó a la internacionalización de la cuestión kurda y ganó las simpatías de algunos partidos políticos de izquierdas europeos.

Después de casi 15 años de guerra contra las fuerzas de seguridad turca el líder del PKK fue capturado en 1999 y condenado a muerte por la justicia turca. Debido a las presiones que ejerció la UE, finalmente la pena de muerte fue computada por cadena perpetua.

A partir de ese momento, el PKK declaró un alto el fuego unilateral que duró hasta el 1 de junio de 2004 fecha en la que consideraron terminado el alto el fuego y desde las bases del Kurdistan iraquí comenzaron a perpetrar ataques terroristas en Turquía, sobre todo en la región sureste del país. Estos ataques siguen produciéndose en la actualidad.

En el presente ensayo se pretende analizar la trayectoria que ha seguido la organización terrorista desde sus comienzos hasta el momento actual. Para ello, en un primer punto se expondrán los orígenes y la formación del PKK, para en un segundo punto analizar la forma en que desarrollaron la lucha armada durante la década de los noventa. Por último, se expondrá cómo la guerra de Irak de 2003 ha propiciado el resurgimiento del terrorismo.

## **1. Orígenes del Partido de los Trabajadores Kurdos (PKK)**

Como consecuencia de la firma del tratado de Lausanne de 1923 el Kurdistan quedó dividido entre Turquía, Irán, Irak y Siria principalmente. En el caso de Turquía la reacción de los kurdos no se hizo esperar y la primera revuelta tuvo lugar en 1925 liderada por el líder religioso Sheik Said. Sin embargo, la falta de estructuras políticas, la división existente entre los propios kurdos y la falta de ayuda exterior hizo que estas rebeliones fracasaran una tras otra.<sup>2</sup>

El resurgimiento del nacionalismo se produjo en la década de los cincuenta de la mano del establecimiento de un sistema multipartidista en la República de Turquía. Además, gracias a la constitución de 1961, considerada como una de las más liberales, aparecieron numerosas asociaciones culturales, sociales y políticas que, a través de sus debates y publicaciones, ayudaron a colocar encima de la mesa el tema de la cuestión kurda.

En la década de los sesenta comenzaron a crearse los denominados “clubs de debate” en todas las universidades y, en 1970, la Federación de Clubs de Debate se reorganizó bajo el

---

<sup>2</sup> Kirişçi, Kemal; Winrow, Gareth M. (1997): *The Kurdish Question and Turkey* Londres, Frank Cass.





nombre de la Federación de la Juventud Revolucionaria. Uno de los grupos que formaban parte de esa federación, cuyo líder era de origen kurdo, quería provocar una revolución en la parte sureste del país. En este contexto revolucionario aparece la figura de Abdullah Öcalan.

Nacido en 1949 en la provincia de Urfa situada en la región sureste del país en el seno de una familia pobre, Öcalan veía la insoportable situación en la que se encontraban los habitantes de origen kurdo, ya que el gobierno turco les denegaba el derecho de tener una propia identidad cultural, llegando incluso a asesinar impunemente a miembros de los partidos nacionalistas kurdos<sup>3</sup>. En 1967 comenzó a trabajar en el registro de la propiedad de Diyarbakir y en 1970 fue trasladado a Estambul. Una vez allí, se unió por primera vez a una asociación cultural de ideología marxista vinculada con el nacionalismo kurdo.

Un año más tarde decidió estudiar ciencias políticas en la universidad de Ankara. La facultad de políticas era en aquel momento un caldo de cultivo para las ideologías marxistas y fue allí donde Öcalan se convenció de la necesidad de organizar una lucha armada en Turquía.

Después de pasar siete meses en la cárcel en 1973 por repartir propaganda ilegal, Öcalan tomó la determinación de liderar su propio grupo. Así, entre 1974 y 1978 empleó todo su tiempo en organizar su propio partido y en estudiar las teorías de acción revolucionaria. Durante esos años, creó la Asociación Estudiantil Democrática Patriótica de Ankara (APOCUS), formada inicialmente por 16 miembros y liderada por el propio Öcalan. Algunos de los miembros iniciales fueron más tarde destacados terroristas del PKK.

Aunque la sede de la organización se encontraba en la capital turca, Öcalan pronto reconoció que tendría más capacidad de apoyo y actuación en el sureste del país ya que, en esa región, una parte de la población de origen kurdo ansiaba la creación de un Estado independiente. Por otro lado, el líder de la organización se dio cuenta que utilizar el sistema cuasi feudal existente en la zona le ayudaría a crear una base segura para el desarrollo de sus actividades<sup>4</sup>.

El 27 de noviembre de 1978 y, en el pueblo de Fis situado en el distrito de Diyarbakir, la organización APOCUS se convirtió en el Partido de los Trabajadores Kurdos (PKK). Durante esta reunión clandestina se hizo público el documento “La proclamación de independencia del PKK” cuyo contenido explicaba los objetivos de la organización.

En ese momento el PKK carecía de armas así como de miembros suficientes para llevar a cabo su lucha armada por lo que para poder financiar sus actividades comenzó a involucrarse en negocios ilegales como el tráfico de drogas o el robo de joyas<sup>5</sup>.

### **1.1. Ideología y estrategia**

La ideología originaria del Partido de los Trabajadores kurdos mezclaba la lucha de clases con el nacionalismo kurdo. El principal objetivo de la organización era establecer un Kurdistan

<sup>3</sup> Kongra-Gel News Bulletin, 20 de marzo de 2005, en <http://www.kongra-gel.com>.

<sup>4</sup> Mango, Andrew (2005): *Turkey and the war on terror: for forty years we fought alone*. Londres / Nueva York, Routledge.

<sup>5</sup> Bilge Criss, Nur: “The nature of PKK terrorism in Turkey”, *Studies in Conflict and Terrorism* (1995), pp. 17-37.



independiente en el sureste de Turquía. En un primer momento hizo un llamamiento a todos los kurdos sin importar el país de origen pero, debido a la rivalidades existentes entre las diferentes tribus kurdas pronto centró su causa en el Kurdistán turco de manera casi exclusiva.

Öcalan y sus seguidores consideraban al Kurdistán como una nación que había sido colonizada por Turquía y por tanto, el primer paso de debía ser el de conseguir la autodeterminación del pueblo kurdo a través de la lucha armada ya que éste vivía oprimido por el gobierno turco. Por tanto, era necesaria una revolución nacional para poder crear un Kurdistán unificado, independiente y socialista<sup>6</sup>.

Para ello, uno de los primeros objetivos era el de reunir una considerable fuerza militar en Turquía, lo suficientemente preparada como para desafiar al poder político. Una vez conseguido, la organización se extendería hacia otras áreas fuera de las fronteras del Estado turco hasta conseguir un Kurdistán unificado, lo que en último término serviría para promover el socialismo en la región. Teniendo esto en cuenta podría decirse que la creación de un Estado kurdo independiente nunca fue el objetivo prioritario, sino más bien el de difundir el modelo comunista<sup>7</sup>.

Sin embargo, esta idea no resultó ser lo suficientemente efectiva como para atraer a las masas, ya que no todos los habitantes de origen kurdo en Turquía apoyaban la independencia y, además, la violencia que el PKK empleó hacia aquellos que no querían unirse a su causa, originó el rechazo de una gran parte de la población.

En 1990 durante el cuarto congreso del PKK, Öcalan declaró que los asesinatos en masa en ciertas aldeas y pueblos por alguna de sus facciones habían sido un gran error ya que “*no tratar a la población con respeto y cuidado sólo podía ayudar al enemigo*”.<sup>8</sup>

La disolución de la Unión Soviética y la Guerra del Golfo de 1991 trajeron como consecuencia el establecimiento de un nuevo orden mundial. A partir de ese momento, el PKK empezó a buscar apoyo en países como Estados Unidos y, sobre todo, Europa. En el pasado, el grupo terrorista había criticado duramente a la organización kurda iraquí (KDP) o al Congreso Kurdo Iraní (PUK) por colaborar con Estados Unidos llegando incluso, a enfrentarse con ambos por este motivo.

Por último, Öcalan contemplaba la idea de sumarse a las iniciativas que ya habían llevado a cabo otros líderes terroristas como Arafat, esto es, la de ir abandonando la lucha armada para encontrar una solución política a la cuestión kurda. El discurso de crear un Kurdistán independiente y socialista también fue desapareciendo paulatinamente de todos sus documentos<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> *A Brief History of the Kurdistan Workers Party (PKK)* en <http://burn.ucsd.edu/~ats/PKK/pkk-hist.html> and <http://burn.ucsd.edu/~ats/PKK/pkk5-1.html>.

<sup>7</sup> Radu, Michael: “The rise and the fall of the PKK”, *Orbis*, vol 45, nº 1 (Winter 2001), pp. 47-64.

<sup>8</sup> Gunter, Michael: “An Interview with the PKK's Öcalan”, *Journal of Conflict Studies*, vol. 18 (Otoño de 1998), pp. 104-109.

<sup>9</sup> Reissner, Ute; Leicht, Justus: “The politics of the PKK (Kurdish Workers Party): a balance sheet”, 12 de marzo de 1999, en <http://www.wsws.org/articles/1999/mar1999/pkk-m12.shtml>.



## 1.2. Estructura del PKK

Entre 1980 y 1984, en el período conocido como “defensa estratégica”, la fuerza política era bastante superior a la militar por lo que Öcalan se dedicó a consolidar la estructura del partido y se proclamó a sí mismo como el líder de la organización, utilizando en ocasiones métodos brutales contra los disidentes o aquellos que quisieron traicionarle.

La estructura central del partido comprendía<sup>10</sup>:

- El Presidente: siempre fue Abdullah Öcalan
- El Consejo de la presidencia formado por siete miembros
- El Comité Central compuesto por 50 miembros
- El Consejo Disciplinario.

El principal órgano de decisión lo constituía el Congreso que se reunía cada cuatro años. Este órgano se encargaba de decidir la política que la organización iba a seguir en los cuatro años siguientes. Estaba formado por miembros de todas las delegaciones. Las decisiones se tomaban por mayoría de 2/3.

El presidente junto con el Consejo de la presidencia se encargaban de dirigir las actividades del partido y de tomar las decisiones puntuales. Además, el Comité era responsable de la ejecución del programa y de los objetivos fijados por el Congreso. Por su parte, el Comité Central se encargaba de supervisar las actividades desarrolladas por el Consejo.

Por último, el Consejo Disciplinario vigilaba que las decisiones eran aplicadas de forma correcta y de acuerdo con la disciplina impuesta por la organización. Estaba bajo la dirección directa de Öcalan y debía emitir un informe al Comité Central sobre sus conclusiones. El Consejo Disciplinario no poseía poder legislativo alguno y únicamente podía dar recomendaciones acerca de las sanciones que debían imponerse en caso de incumplimiento.

El Comité Militar se estableció bajo el nombre de “ Unidades de Liberación del Kurdistan” aunque durante el tercer Congreso celebrado en Siria en 1986 fue disuelto y reemplazado por el “ Ejército de Liberación de la Nación Kurda” (ARGK).

La organización externa del PKK estaba constituida por el “Frente Nacional de Liberación del Kurdistan” (ERNK) fundado en 1985. Sin embargo, no estuvo operativo hasta 1989 cuando algunos países europeos permitieron su establecimiento en el interior sus territorios.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> *Historique du PKK* en <http://apa.online.free.fr>.

<sup>11</sup> Para ver de forma más detallada las actividades del ARGK y el ERNK véase *A Report on the PKK and Terrorism*, Releases from the Turkish Ministry of Foreign Affairs, en <http://www.ataa.org/ataa/ref/pkk/mfa/report-pkk-terrorism.html>



### 1.3. Los años previos al comienzo de la lucha armada.

Durante los dos años siguientes que sucedieron a la fundación del partido, el PKK asesinó a cerca de 354 hombres e hirió a unos 366. Casi todos ellos eran de origen kurdo. El líder de la organización justificó los asesinatos alegando que se trataba de “fascistas y reaccionarios”. Al mismo tiempo continuó amasando grandes cantidades de dinero a través de la extorsión.

También se enfrentó a los grandes señores feudales que colaboraban con el gobierno sembrando una ola de terror y muerte. Su propósito era debilitar la presencia estatal en la región sureste, para que éste no pudiera garantizar la seguridad y, de esta forma, imponerse a sí mismo como una alternativa a la autoridad estatal. La fama de Öcalan conocido como “Apo” pronto se extendió por toda la región.

En 1979, el entonces líder de la oposición, Demirel, acusó al presidente Ecevit de haber perdido su autoridad al declarar que “en el sureste los apoitas habían reemplazado al Estado”. Por aquel entonces las fuerzas de seguridad del Estado entraron en acción, descubrieron una de las bases del PKK en la provincia de Elâzig y arrestaron a buena parte de sus miembros<sup>12</sup>.

Ante la oleada de detenciones, Öcalan empezó a temer por su seguridad por lo que a finales de julio de 1979 abandonó Turquía en secreto y encontró refugio en Siria. Allí, el PKK entró en contacto con otros grupos terroristas como ASALA o el partido iraquí KDP con el que estableció un acuerdo de cooperación<sup>13</sup>.

Las autoridades sirias dieron protección al PKK y le permitieron establecer en su territorio campos de entrenamiento. Como consecuencia del golpe de Estado 1980, Öcalan tomó la decisión de evacuar a sus hombres de Turquía y se instalaron en el valle de Bekaa (situado en territorio libanés ocupado por Siria). Como contrapartida, Siria utilizó la figura de Öcalan contra el Estado de Turquía en cuestiones como las disputas territoriales de la provincia de Hatay o en sus disputas por el recurso del agua.

La represión que vivieron las organizaciones kurdas durante el golpe de estado de 1980 ayudó a que el PKK se presentase como el único representante kurdo capaz de desafiar al gobierno<sup>14</sup>. A partir de 1984, da comienzo la lucha armada en el interior de Turquía dando paso a una guerra abierta entre las fuerzas de seguridad del Estado y el PKK.

## 2. La guerra abierta (1984-1999)

En agosto de 1984 dio comienzo la lucha armada del PKK en el Kurdistán turco. Los primeros ataques no iban dirigidos contra las fuerzas de seguridad del Estado sino que se prefirió continuar con los ataques a los campesinos que colaboraban con el gobierno ya que muchos de ellos delataron a miembros del PKK ante las autoridades.

Como consecuencia de estos ataques y las subsiguientes denuncias, el gobierno decidió establecer un sistema de vigilancia compuesto por los propios habitantes de los pueblos

<sup>12</sup> Mango, Andrew, *op. cit.*, p. 34

<sup>13</sup> “Two typical degenerate ‘Guerrilla Groups’: the Liberation Tiggers of Tamil Eelam and the Kurdistan Workers' Party”, *Centre de Recherche sur les Menaces Criminelles Contemporaines*, nº 32 (junio de 1996), en <http://www.drmecc.org>

<sup>14</sup> Cornell, Svante E.: “The Kurdish Question in Turkish Politics”, *Orbis*, vol. 45, nº 1 (invierno de 2001), pp. 31-46.



denominado “sistema de vigilancia rural”<sup>15</sup>. La creación de este sistema fue la primera de una serie de decisiones que iban a convertir a la cuestión kurda en el conflicto más sangriento de los años siguientes.

En el tercer Congreso que tuvo lugar en Damasco en 1986, Öcalan anunció el nuevo objetivo de la organización: el reclutamiento forzoso de terroristas en la región sureste de Turquía. Con esta medida pretendía impedir que las familias se unieran al sistema de vigilancia rural. De este modo familias enteras se vieron obligadas a enviar a sus hijos a las montañas o de lo contrario eran asesinados o expulsados del pueblo en el que vivían.

Esta misma técnica fue utilizada por las autoridades turcas para reclutar a los vigilantes rurales. Los campesinos eran tentados con suculentas sumas de dinero, pero si eso no funcionaba no dudaban en tomar represalias poco ortodoxas.

Entre 1987 y 1990 los militantes y simpatizantes del PKK aumentaron de forma considerable al igual que los saqueos e incursiones en decenas de pueblos. Ante la oleada de violencia y la impotencia del gobierno por no poder hacer frente a estos ataques, el gobierno declaró el estado de emergencia en varias provincias del sureste donde la presencia del PKK era más activa. Turquía optó por una solución puramente militar para acabar con lo que para ellos era sólo un problema de terrorismo. El estado de emergencia fue renovado cada 4 meses desde entonces hasta el 2002.

Las tácticas que hasta ese momento habían sido utilizadas por la organización terrorista ocasionaron que muchos kurdos (más por miedo que por convicción) prefirieran brindar su apoyo a los guerrilleros antes que al ejército. Así, durante los años siguientes, las filas del PKK no pararon de engrosarse.

A pesar de que el número exacto de combatientes fue durante muchos años objeto de intensos debates, de acuerdo con las cifras proporcionadas por los miembros de la organización, el PKK contaba con una fuerza de 15.000 combatientes sin contar con aquellos que sin participar en la lucha activa, les brindaban apoyo<sup>16</sup>.

En 1990 durante la celebración del cuarto Congreso se estableció un cambio en los objetivos de ataque. Declararon una amnistía para todos aquellos vigilantes rurales que decidieran abandonar las armas y dejaran de colaborar con el Estado. Decidieron dejar de lado las actividades que iban dirigidas directamente contra la población civil y se concentraron en objetivos militares principalmente.

Junto a los objetivos militares centraron sus ataques en destinos turísticos con el propósito de dañar a la economía del país; boicotearon todo intento de desarrollo económico en la zona, destruyeron colegios, amenazaron a medios de comunicación, asesinaron a personalidades políticas, intelectuales, periodistas, maestros... cualquiera que alzara la voz contra la organización corría peligro de muerte.

En 1993 se dio carta blanca al gobierno para que terminase con los ataques y en dos años consiguieron debilitar de forma considerable al grupo terrorista hasta el punto que, en 1995, decretaron un alto el fuego provisional.

---

<sup>15</sup> Kirişçi y Winrow, *op. cit.*

<sup>16</sup> Imset, Ismet G.: “The PKK: Freedom Fighters or Terrorists?”, 7 de diciembre de 1995, en <http://www.kurdistan.org/Articles>.



A partir de ese momento y hasta la captura de Öcalan en 1999, los ataques del ejército y de los guardias rurales se hicieron cada vez más frecuentes y sangrientos. A las bajas del PKK hubo que añadir una gran cantidad de combatientes que optaron por entregarse o refugiarse en otros países por lo que el fracaso de la guerrilla era inminente<sup>17</sup>.

## **2.1. El apoyo externo del PKK**

Siria, Irán e Irak comparten con Turquía parte de la comunidad kurda. Durante los años ochenta y noventa estos países apoyaron a la guerrilla kurda en Turquía de una u otra forma.

Parte del éxito de la lucha del PKK contra el Estado turco tuvo que ver con el intenso apoyo externo con el que contaba. Este apoyo no siempre fue constante ni tuvo la misma intensidad en todos los países, pero indudablemente ayudó a consolidar la fuerza de la organización y al mismo tiempo, supuso una fuente de financiación y protección.

### **A) El apoyo de Siria**

Siria ha sido uno de los Estados que más han apoyado al PKK desde sus comienzos. Brindó refugio a Öcalan en 1979 y después del golpe de Estado de 1980 dio asilo a una gran parte de su organización. El gobierno sirio les proporcionó protección, financiación y permitió que establecieran varios campos de entrenamiento en su territorio concretamente, en el valle de Bekaa (territorio libanés ocupado por Siria).

Las causas principales que llevaron a este país a apoyar al PKK fueron las siguientes:

- Las disputas territoriales por la provincia de Hatay
- El recurso del agua: Turquía quería utilizar los cauces del Eúfrates y el Tigris en el Proyecto de Anatolia Sur (GAP) lo que suponía recortar el suministro de agua tanto a Siria como a Irak.
- La cooperación turco-israelí en materia de entrenamiento militar.

En 1987 esta cuestión fue abordada por primera vez por los gobiernos de Damasco y Ankara. Llegaron a redactar un protocolo, pero las diferencias entre los dos países lo convirtieron en papel mojado. En aquel momento, Siria ni siquiera era capaz de reconocer que Öcalan estuviese en su territorio.

En 1992 ambos Estados firmaron un acuerdo de seguridad en el que se comprometían a evitar el paso de terroristas a través de sus fronteras, dismantelar los campos de entrenamiento, y extraditar a aquellos que fueran capturados en territorio del otro Estado. Además, Siria reconoció al PKK como una organización terrorista<sup>18</sup>.

Sin embargo, en la práctica el gobierno sirio continuó siendo una base para la organización kurda y en raras ocasiones cumplió las obligaciones contraídas en el acuerdo.

<sup>17</sup> Karmon, Ely: "The showdown between the PKK and Turkey", 22 de noviembre de 1998, en <http://www.ict.org.il/articles>.

<sup>18</sup> Gunter, Michael (1997): *The Kurds and the future of Turkey*. Nueva York, St Martin's Press, p. 93.





En 1998 Turquía desplegó un gran número de tropas en su frontera con Siria. Con este acto el gobierno turco pretendía presionar al gobierno del país para que dejara de una vez por todas de prestar apoyo al PKK. Lo que pudo haber desencadenado una guerra finalmente se solucionó cuando, el 20 de octubre de 1998, ambos países firmaron el acuerdo de Adana. Siria instó a Öcalan a salir del país y acordó entre otras medidas, dejar de suministrar armas, apoyo logístico y financiación a la organización terrorista<sup>19</sup>.

## B) El apoyo de Irak

En Irak los grupos de insurgentes kurdos no estaban unidos a la misma causa que el PKK. Ni el KDP liderado por Barzani ni el PUK liderado por Talabani estaban de acuerdo con la violencia indiscriminada utilizada por el PKK. A pesar de que cada grupo estaba inmerso en su propia guerrilla, en los años ochenta tanto Talabani como Barzani llegaron a acuerdos de cooperación con Öcalan para luchar en favor de la causa kurda, pero esos acuerdos nunca duraron mucho tiempo<sup>20</sup>.

Los dos partidos kurdos en Irak se unieron formando el Frente del Kurdistán Iraquí con el objeto de encontrar el apoyo de Europa y Estados Unidos en su lucha contra Sadam Hussein. De acuerdo con las declaraciones del KDP y el PUK, Öcalan, a cambio de armas y grandes sumas de dinero estaba dando información al gobierno de Bagdad desde 1988<sup>21</sup>. Los rumores de la alianza entre el PKK y Sadam Hussein llegaron a tal punto, que en 1989 el gobierno negó públicamente que tales informaciones fueran ciertas.

Sin embargo, durante la guerra del Golfo de 1991 el PKK declaró abiertamente su apoyo a Sadam en su lucha contra el imperialismo estadounidense. Por su parte, el gobierno turco se alió con el Frente del Kurdistán Iraquí con la condición de que se les permitiera la entrada en el norte iraquí para poder perseguir y capturar a terroristas del PKK.

La creación de una zona segura al norte de Irak y la autonomía de la que han gozado los kurdos iraquíes desde el fin de la guerra del Golfo, ha propiciado la instalación de bases y campos de entrenamiento pertenecientes al PKK. Muchas de estas bases han servido para reorganizar al grupo después del fracaso de la guerrilla y la captura de Öcalan.

## C) El apoyo de Europa

La estrategia del PKK en este continente consistió en controlar y explotar a la comunidad kurda presente en Europa así como la de aprovecharse de la estructura de las democracias liberales con un objetivo principal: el activismo político basado en métodos mafiosos.

La represión que sufría la minoría kurda en Turquía ( y también en sus países vecinos) provocó la migración de una buena parte de esta comunidad. Cientos de miles de ellos llegaron a suelo europeo a partir de la década de los sesenta.

<sup>19</sup> Aykan, Mahmut Bali: "The Turkish-Syrian Crisis of October 1998: A Turkish View". *Middle East Policy*, vol. 6, nº 4 (junio de 1999), pp. 174-191.

<sup>20</sup> Van Bruinessen, Martin (2000): " Turkey, Europe and the kurds after the capture of Abdullah Öcalan", en *Kurdish nationalism versus nation-building states*, Estambul, Isis Press, en <http://www.let.uu.nl/~Martin.vanBruinessen/personal/publications>.

<sup>21</sup> "Two typical degenerate 'Guerrilla Groups'...", *op. cit.*, p. 21.



De igual modo, la pobreza y los problemas de desarrollo a los que se enfrentaban los habitantes del sureste de Turquía (en su mayoría de origen kurdo) hicieron que muchos de ellos acudieran como inmigrantes laborales a Europa, sobre todo a Alemania.

Poco a poco fueron apareciendo diversas asociaciones culturales, estudiantiles, de mujeres... en las que estos inmigrantes fueron redescubriendo su identidad kurda. La labor de los intelectuales y refugiados políticos también ayudó a la divulgación de la ideología nacionalista kurda.

El PKK no dudó en buscar reclutas entre los miembros de esas asociaciones. Para ello, trató de extender su influencia estableciendo contactos con algunas de ellas para conseguir que sus miembros se unieran a la organización y ayudarles así, bien en el plano político mediante internacionalización de la cuestión kurda o bien como combatientes en la guerrilla contra las fuerzas de seguridad de Turquía.

También apoyó la creación de varias ONG's formadas por expertos de diferentes campos que apoyaban los objetivos del PKK. Con todo esto, la organización terrorista pretendía concienciar a la población europea acerca del sufrimiento que estaban soportando los kurdos en Turquía. Además, el brazo político de la organización (ERNK) estableció su sede central en Alemania.

De acuerdo con fuentes policiales, a mediados de los noventa el PKK contaba con más de 7000 activistas en Alemania, cerca de 1000 en Francia y Reino Unido y, con más de 60.000 simpatizantes. Merece la pena destacar el caso de Suecia que, desde 1984 catalogó al PKK como una organización terrorista y prohibió la entrada de Öcalan al país<sup>22</sup>.

Hubo tres factores que ayudaron a la realización de su cometido en Europa:

### *C.1. Los medios de comunicación*

Los medios de comunicación (escritos y visuales) así como los cursos de lengua kurda (kurmançi) ayudaron de forma considerable a la difusión de la cuestión kurda. En 1995 se creó el canal satélite de televisión MED-TV que emitía programas en lengua kurda, ofrecía documentales sobre la situación de los kurdos en Turquía y en otros países vecinos, debates políticos, entrevistas etc. Öcalan hacía intervenciones regularmente en los programas de la cadena a través del teléfono o de entrevistas<sup>23</sup>. Originariamente la emisión de este canal se hacía desde Londres, aunque más tarde fue clausurado por las autoridades y se trasladó a Bruselas.

La iniciativa de crear este canal vino de la mano del PKK, aunque se pretendía que el contenido de sus emisiones tuviera un carácter más abierto y englobara opiniones de todo tipo. En poco tiempo MED-TV se convirtió en unos de los canales con mas audiencia en Turquía y en otros países de Oriente Medio. Por su parte, Turquía trató de impedir que este canal continuase emitiéndose en su territorio porque temía los efectos adversos que ese tipo de programas podrían causar en la población de origen kurdo. Así, trató de convencer a la

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, p.23.

<sup>23</sup> Van Bruinessen, Martin (2000): "Transnational aspects of the Kurdish Question", *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, en <http://www.let.uu.nl/~Martin.vanBruinessen/personal/publications>.



Unión Europea de que el PKK utilizaba el canal como método para difundir su propaganda y alegó que sus contenidos incitaban al terrorismo y a la violencia.

Cuando las autoridades británicas encontraron indicios de tales acusaciones clausuraron la emisión del canal y éste se trasladó a Bruselas. En Bélgica el canal estuvo en activo hasta que, al igual que había ocurrido con anterioridad en Londres, las autoridades encontraron pruebas suficientes para determinar la clausura de MED-TV.

A este canal le han sucedido otros de características similares como CTV sustituido después por Medya TV. Desde marzo de 2004 se emite desde Dinamarca el canal de televisión Roj TV que está causando polémicas similares a las que causó MED-TV en sus comienzos<sup>24</sup>.

La prensa escrita también ha contribuido a la difusión de la propaganda del PKK, pero han sido las nuevas tecnologías las que más éxito han tenido a la hora de difundir la propaganda política e ideológica de la organización terrorista. El PKK cuenta con una página Web propia y, a lo largo de los últimos años, se ha ido creando toda una red de información acerca de esta cuestión<sup>25</sup>.

### *C.2. Plataforma política*

El PKK utilizó la creación del Parlamento kurdo en el exilio como plataforma política en Europa. Fundado en 1995, la primera reunión se llevó a cabo en la Haya el 12 de abril de ese mismo año. Esta plataforma política jugó un papel significativo a la hora de introducir la cuestión kurda en las agendas de varios países europeos.

El parlamento Kurdo en el Exilio actuó como representante diplomático de la comunidad kurda y estableció contactos con numerosos partidos y personalidades políticas de Europa. Entre sus miembros había representantes de los principales partidos políticos kurdos en su mayoría turcos, pero también, de otros países. También podían encontrarse miembros de otras organizaciones muy cercanas al PKK<sup>26</sup>.

En 1995 el PKK empezaba a ser consciente del fracaso que estaba teniendo su lucha armada por lo que dirigió su estrategia hacia una solución política y democrática de la cuestión kurda. Su estrategia consistió entonces en la de involucrar a los países europeos como intermediarios entre los kurdos y el gobierno turco, y conseguir que Turquía reconociese los derechos culturales y políticos de los kurdos<sup>27</sup>.

Debido a que la mayoría de los componentes del Parlamento Kurdo en el Exilio apoyaban al PKK, la línea política que éste siguió coincidía en su mayoría con las nuevas aspiraciones de la organización. Esto determinó que el éxito de este órgano fuera limitado, ya que el resto de miembros procedentes de otros partidos políticos (sobre todo de Irak) no creyeron que sus aspiraciones fueran a tener cabida en el seno de dicho Parlamento.

<sup>24</sup> "Roj TV should be closed, Bryza", *Turkishpress*, 6 de abril de 2006.

<sup>25</sup> Van Bruinessen, Martin : "Transnational aspects... *op. cit.*

<sup>26</sup> Van Bruinessen, Martin (1999): " The kurds in movement: migrations, mobilisations, communications and the globalisation of the Kurdish question", *Islamic Area Studies Project*, Tokyo en <http://www.let.uu.nl/~Martin.vanBruinessen/personal/publications>.

<sup>27</sup> *Ibid.*



### C.3. Las actividades ilegales

En 1995 un informe de la DEA estableció la siguiente declaración:

El PKK tiene la disposición perfecta para producir, transportar y distribuir narcóticos y cannabis en territorio europeo. Además, informes de los servicios de inteligencia y evidencias materiales han demostrado que el PKK realiza operaciones de lavado de dinero procedente del tráfico de drogas. Así los fondos recuperados son invertidos después en la propia organización terrorista<sup>28</sup>.

Fuentes imparciales como la INTERPOL o las fuentes policiales de algunos Estados miembros de la UE declararon en numerosas ocasiones que muchos de estos traficantes operaban en beneficio de algunos grupos revolucionarios kurdos, en particular, del PKK. El tráfico de heroína que llevaba a cabo esta organización se hacía a través de conexiones político-criminales entre los kurdos separatistas y los diferentes clanes de la región sureste de Turquía.

De acuerdo con los datos facilitados por la INTERPOL, de la totalidad de heroína requisada por la policía alemana, en la primera mitad de los años noventa cerca de 2/3 provenían de la mafia kurdo-turca. Otro dato significativo es que entre 1984 y 1993 cerca de 300 ciudadanos turcos fueron declarados culpables en territorio europeo por tráfico de drogas; de ellos el 94.6% eran militantes del PKK o mantenían contactos con la organización<sup>29</sup>.

El PKK también utilizó la extorsión, el secuestro, el pago de impuestos revolucionarios y el lavado de dinero como método de financiación en Europa. Así, merece la pena destacar la operación "Sputnik" llevado a cabo de forma conjunta por Scotland Yard y la policía belga. La operación iba dirigida contra el canal de televisión MED-TV, algunos miembros del Parlamento Kurdo en el Exilio y, el registro de propiedades de muchos activistas kurdos principalmente. Dicha operación se dio por concluida con el requisamiento de 350 millones de Francos Belgas depositados en una cuenta de Luxemburgo a nombre del canal MED-TV. Según fuentes policiales dicho dinero provenía del tráfico de drogas, armas y seres humanos.

Pero la financiación del PKK no sólo provenía de estas actividades ilícitas sino que parte de ella estaba también compuesta por las contribuciones que hacían sus miembros, de la venta de sus publicaciones y de donaciones. Si bien es cierto que no todas estas contribuciones se llevaban a cabo de forma voluntaria.

En la segunda mitad de la década de los noventa los jueces europeos que hasta ese momento habían mantenido una cierta simpatía hacia la causa kurda, comenzaron a percatarse de la peligrosidad que implicaba la organización de Öcalan. En 1993 Alemania y Francia prohibieron al PKK desarrollar sus actividades en el seno de sus respectivos Estados y el gobierno alemán incluyó a la banda en su lista de organizaciones criminales.

A pesar de todos estos incidentes, el PKK continuó teniendo apoyos en Europa. En marzo de 1995 tuvo lugar en Viena un encuentro de la Internacional Socialista centrado en la cuestión kurda en Turquía e Irak. En la reunión estuvieron presentes representantes de los

<sup>28</sup> "Kurdish extremism and organised crime: The Kurdistan Workers Party". Centre de Recherche sur les Menaces Criminelles Contemporaines, 3-5 de marzo de 1998, en <http://www.drmmc.org>.

<sup>29</sup> "Two typical degenerate 'Guerrilla Groups'...", *op. cit.*, p. 28.



partidos socialistas de Alemania, Dinamarca, Francia, Suiza y Suecia. En representación de la comunidad kurda había miembros del ERNK, del ex-partido político DEP y del PUK<sup>30</sup>.

A pesar de estos apoyos en 1998 ninguno de estos países concedió asilo político a Öcalan y finalmente, como se verá en el siguiente apartado, fue detenido un año más tarde por las autoridades turcas en Kenia.

### **3. La captura de Öcalan y el declive del PKK**

Como ya se mencionó anteriormente, la firma del tratado de Adana entre Siria y Turquía en 1998 supuso un duro golpe para Öcalan y su organización. A partir de ese momento, éste comenzó a buscar refugio en otros Estados y, debido a sus múltiples contactos internacionales, Öcalan esperaba obtener el asilo en alguno de los Estados europeos que desde hacía varios años le habían estado brindando apoyo.

Después de pasar un tiempo en Moscú voló hasta Roma donde fue arrestado por la policía italiana. Turquía reclamó la extradición del terrorista, pero Italia se negó a ello en espera de bien concederle el asilo político bien entregarlo a las autoridades alemanas para que fuera juzgado en un tribunal alemán<sup>31</sup>.

Las represalias del gobierno turco no se hicieron esperar; los dos Estados entraron en una fuerte confrontación diplomática. Los productos italianos fueron boicoteados y muchos negocios con compañías italianas fueron cancelados. Esta presión hizo que el gobierno obligara al líder a abandonar Italia y rechazara la solicitud de asilo político.

La respuesta de los kurdos y sus simpatizantes tampoco tardó en manifestarse. Una oleada de violentas concentraciones de protesta tuvieron lugar en diferentes ciudades europeas así como en algunos puntos de Turquía, Irán e Irak.

Grecia que había mantenido contactos con el líder de la organización y lo consideraba como *persona grata* en su territorio fue el único país europeo que se ofreció a prestarle ayuda. Öcalan fue trasladado a la embajada griega en Kenia donde pasaría una temporada hasta que estuvieran listos los papeles que le concediesen la solicitud de asilo, pero una vez allí las cosas no fueron tan sencillas como él esperaba. Como resultado de una operación de la que muchos no dudaron en calificar como una conspiración anti-kurda planeada por los servicios de inteligencia estadounidenses, israelíes e indirectamente, por otros Estados europeos, Öcalan fue capturado por las autoridades en Nairobi<sup>32</sup>.

Durante el juicio, Öcalan se retractó de muchos de los actos cometidos a lo largo de su lucha armada (quizá como estrategia), instando a los miembros de la organización a abandonar las armas y alcanzar una solución política y democrática con el gobierno acerca de la cuestión kurda. El 29 de junio de 1999, el controvertido terrorista fue sentenciado a la pena de muerte.

La presión que ejerció la UE en Turquía y las reformas a las que tuvo que someterse desde que en ese mismo año fuera admitida como Estado candidato oficial a la adhesión

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>31</sup> Mango, *op. cit.*, p. 44.

<sup>32</sup> Van Bruinessen, "Turkey, Europe and the kurds after the capture...", *op. cit.*



hicieron que, en el año 2002, el parlamento aboliese definitivamente la pena de muerte<sup>33</sup>. Como resultado, la pena de Öcalan fue conmutada por la de cadena perpetua.

Como consecuencia de la captura del líder de la oposición y sus declaraciones posteriores, el fracaso de la guerrilla, la precaria estructura política y la aparición de disputas por el poder en el seno de la organización, el PKK declaró un alto el fuego unilateral que abarcó un período de cinco años.

Los atentados del 11-S de 2001 colocaron la lucha contra el terrorismo internacional en el primer escalón de las agendas mundiales. En mayo de 2002 la UE incluyó, por fin, al PKK en su lista de organizaciones terroristas. En ese mismo año la organización cambió su nombre por el de KADEK ( Congreso para la Democracia y el Progreso del Kurdistan). Pronto los Estados de la UE, USA, Irán y Siria incluyeron al KADEK en su lista de organizaciones terroristas, lo que provocó que en el 2003 se produjera de nuevo la disolución de la organización y renaciese esta vez con el nombre KONGRA-GEL aunque al igual que en las ocasiones anteriores fue catalogada como grupo terrorista.

#### **4. El resurgimiento del terrorismo kurdo: la guerra de Irak (2003).**

A mediados del 2004 se estimaba que cerca de unos 5000 combatientes del PKK estaban escondidos en las montañas del Kurdistan iraquí. El 1 de junio de ese mismo año, la organización anunció el fin del alto el fuego que la misma había declarado cuatro años atrás. Alrededor de 1200 terroristas entraron en suelo turco procedentes de Irak y los enfrentamientos entre el PKK y las fuerzas de seguridad comenzaron de nuevo<sup>34</sup>.

Las disputas internas, las dificultades a la hora de reclutar nuevos miembros, los problemas de financiación y el ansia de demostrar por un lado a sus militantes que la organización seguía viva y, por otro al gobierno turco que todavía conservaba cierto poder en el sureste de Turquía fueron algunas de las razones que han motivado la reaparición de la organización.

Las reformas democráticas que Turquía ha estado llevando a cabo desde 1999 (año en que fue admitida como candidata oficial a la adhesión de la UE), se han traducido en el reconocimiento de ciertos derechos y libertades para la población de origen kurdo y en consecuencia, éstos cansados del terrorismo han optado por una participación más activa en las estructuras del Estado.

Se pueden diferenciar dos objetivos en la nueva estrategia del PKK<sup>35</sup>:

- Ganar fuerza a través de la política. Para ello, pretende crear un partido político que pueda llegar a ocupar un puesto en el Parlamento turco e intentar a través de la política conseguir sus aspiraciones.
- El uso de la violencia. En esta ocasión los ataques se centran en objetivos militares en el sureste y el ataque a civiles en la parte oeste de Turquía. Con el empleo de la violencia

<sup>33</sup> Informe anual de la Comisión Europea sobre los progresos de Turquía (2002) en <http://www.europa.eu.int>.

<sup>34</sup> Cagaptay, Soner ; Eslu, Emrullah: " Is the PKK still a threat to the United States and Turkey?", *Policywatch* nº 940 (10 de enero de 2005) en <http://www.washingtoninstitute.org>.

<sup>35</sup> Kanli, Yusuf: " Turkey is facing a dangerous plot", *Turkish Daily News*, 14 de abril de 2006.





pretende sembrar el caos en el país, frenar la consolidación de la democracia y conseguir volver a ser una alternativa viable a la autoridad estatal.

La invasión de Irak por parte de Estados Unidos y el desarrollo posterior de los acontecimientos han brindado al PKK una oportunidad única para llevar a cabo sus pretensiones.

Dos de las principales preocupaciones de Turquía ante la creciente inestabilidad de Irak son la de impedir por un lado que el PKK siga utilizando como refugio el Kurdistán iraquí y por otro, limitar las ambiciones de autonomía o independencia de los kurdos iraquíes.

Para acabar con el resurgimiento de la violencia del PKK es necesaria la cooperación internacional de Estados Unidos, Irak y la UE. Dado que la base de la organización se encuentra en norte de Irak ( bajo custodia del ejército americano), la cooperación de Estados Unidos con Turquía es vital a la hora de derrotar al grupo terrorista. Sin embargo, Estados Unidos ha declarado en numerosas ocasiones que la persecución de los miembros del PKK no está entre sus prioridades, lo que ha ocasionado el enfado del gobierno turco<sup>36</sup>.

La pasividad de Estados Unidos a la hora de actuar contra las fuerzas del PKK ha contribuido al deterioro de las relaciones entre ambos países. El gobierno de Erdogan ha declarado en más de una ocasión que la inactividad a la hora de acabar con el terrorismo kurdo puede suponer no sólo una amenaza para la estabilidad de Turquía sino también para la futura estabilidad de Irak.

A mediados de 2005 la potencia americana declaró que se iban a tomar medidas para acabar con el terrorismo kurdo, pero hasta el momento ninguna medida efectiva se ha llevado a la práctica. Como consecuencia, en contra de la opinión internacional, Turquía ha declarado que no descarta el uso de su derecho de enviar tropas a Irak para perseguir a los miembros de la organización terrorista si la situación interna de Turquía continuara empeorando.

La Unión Europea tampoco ha manifestado interés a la hora de ayudar a Turquía ante la nueva oleada de violencia. Desde Europa las críticas más duras no han sido para la organización terrorista ( aunque han condenado la violencia y los atentados cometidos por el PKK), sino más bien para las fuerzas de seguridad turcas. La UE considera que Turquía debería emplear soluciones puramente políticas en lo referente a la situación kurda y ha condenado la violencia que ha empleado la policía turca en los últimos enfrentamientos que han tenido lugar en el sureste del país<sup>37</sup>.

Turquía considera que tanto Estados Unidos como la UE están empleando dobles estándares en los criterios de la lucha contra el terrorismo, afirmando que la prioridad no es la lucha contra todo tipo de terrorismo sino tan sólo contra el fundamentalista islámico.

## Conclusión

La lucha entre el PKK y el Estado de Turquía ha dejado miles de víctimas, de desplazados internos y de refugiados. La violencia de los métodos utilizados para reducir la fuerza de la

<sup>36</sup> Birand, Mehmet Ali: "PKK in northern Iraq not on the agenda anymore", *Turkish Daily News*, 5 de mayo de 2004.

<sup>37</sup> Gultasli, Selcuk: "European Union struggles to condemn terrorism", *Zaman*, 6 de abril de 2006.



organización terrorista y las inhumanas tácticas practicadas por el PKK, lejos de ayudar a la población kurda han supuesto un daño difícil de reparar.

Con la captura de Öcalan y el deseo de Turquía de entrar a formar parte de la UE se empezaron a dar los primeros pasos hacia el reconocimiento de los derechos y libertades de la población kurda. Sin embargo, la guerra de Irak y el resurgimiento del terrorismo un año más tarde han puesto en peligro muchos de los avances Turquía que ha llevado a cabo en los últimos años.

La inestabilidad en el Estado vecino de Irak, las aspiraciones de autonomía del Kurdistan iraquí que pueden llegar a extenderse hasta el interior de sus fronteras y, la inactividad de la comunidad internacional a la hora de frenar el resurgimiento del PKK son las principales preocupaciones de Turquía en estos momentos.

El Estado turco tiene que ser muy cauteloso a la hora de elegir cuál va a ser la política que va a seguir para luchar contra el terrorismo, ya que podría pagar muy caras las consecuencias de sus acciones. Así, Verheugen ya ha advertido a Turquía que en el caso de que emplee una estrategia puramente militar para resolver el conflicto kurdo los acuerdos de negociación quedarán suspendidos. De igual modo, parece descartado el envío de tropas al norte de Irak ya que podría ocasionar un duro enfrentamiento con Estados Unidos.

Teniendo en cuenta las recomendaciones de la UE y de Estados Unidos, para acabar con el problema del terrorismo Turquía debería esforzarse por reforzar el diálogo político entre las dos comunidades y mejorar la situación económica y social de la región sureste del país. La aprobación de una ley de amnistía total para los prisioneros políticos y la colaboración con los partidos políticos kurdos iraquíes completan el abanico de medidas que debería desarrollar Turquía.

Si bien es cierto que este tipo de medidas pueden ayudar notablemente a reducir la tensión en el país, lo cierto es que el reconocimiento de plenos derechos civiles y políticos para la población kurda no tienen por qué implicar la desaparición del terrorismo, ya que su fin último es el de conseguir la autonomía.



# UNISCI Discussion Papers

## LA REALIDAD DEL CONFLICTO DE CHIPRE: HUNDIMIENTO DEL PLAN ANNAN E INGRESO EN LA UNIÓN EUROPEA

**AUTOR:<sup>1</sup>**

**EDUARDO BLANCO  
UNISCI**

### Introducción

Escribir sobre el embrollo de Chipre, cuya historia hasta nuestros días ha estado continuamente presidida por procesos de conflicto y de negociación, fácilmente conduce a tomar partido por una de las dos comunidades -la griega y la turca- que desde hace décadas mantienen una dura confrontación en esa pequeña isla del Mediterráneo oriental. Aunque es evidente, por el mero análisis de los hechos, que ambas comunidades son casi por igual culpables del conflicto y de las atrocidades y atropellos cometidos y que por ello ambas han padecido enormemente, la turco-chipriota ha sufrido tal vez más en los últimos treinta años debido al aislamiento internacional a que se ha visto sometida desde la invasión de la isla por la tropas turcas en 1974.

Durante más de cuatro décadas, la comunidad turco-chipriota ha sido objeto de un embargo económico *de facto* por la comunidad internacional y sobre todo por la Unión Europea y a una serie de medidas restrictivas que han minado su economía, restringido la libertad de movimientos de sus ciudadanos y les ha excluido de participación en todo tipo de eventos internacionales. Ellos han visto cómo la comunidad greco-chipriota era reconocida internacionalmente como la auténtica representante del Estado de Chipre y en cambio el no reconocimiento de su estado (la República Turca del Norte de Chipre) y el aislamiento les relegaba de hecho a la condición de auténticos “parias” en el contexto internacional.

Pero esta injusta situación ¿a qué se debe realmente? Se debe básicamente a la negativa de la comunidad turco-chipriota a aceptar que Chipre sea simplemente una isla griega en la que subsiste una minoría turca a la que solamente se le reconocen ciertos derechos como grupo étnico minoritario y a su reivindicación básica de que se admita la existencia en la isla de dos comunidades étnicas plenamente iguales en derechos y deberes. Este es el núcleo central de la disputa.

En el presente trabajo no pretendemos describir los abusos cometidos por una y otra parte. Creemos que es más relevante analizar los acontecimientos recientes en un momento importante para el futuro de la isla, así como las implicaciones que este conflicto tiene para

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*



las aspiraciones de Turquía a ingresar en la Unión Europea. Son al menos tres las cuestiones de fondo que estudiaremos en estas páginas. En primer lugar, haremos un análisis del Plan Annan de 2002; en segundo lugar, trataremos de ver si la solicitud y posterior ingreso de los greco-chipriotas en la Unión Europea, constituye un incumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales recogidas en los Tratados de 1960, que supusieron el nacimiento de la República de Chipre. En este punto, también debatiremos si la ocupación por Turquía del norte de Chipre tiene o no una base jurídica que la justifique. Por último, analizaremos las repercusiones que el conflicto tiene sobre las aspiraciones turcas a su adhesión a la UE.

Para la consecución de nuestro objetivo, que no es otro que un óptimo entendimiento de la realidad chipriota, es conveniente hacer un breve resumen de los aspectos más relevantes de este viejo conflicto desde el duro camino de la independencia hasta el momento presente. Desde que en 1963 los turco-chipriotas decidieron abandonar los órganos de gobierno de la República chipriota establecidos en la Constitución de la República de 1960, el conflicto ha transcurrido por muchas fases, pero siempre sin que se haya podido encontrar una solución definitiva. Las controvertidas decisiones adoptadas por Naciones Unidas primero y, por la UE posteriormente, han venido a complicar más aún un conflicto que, aparentemente, parece estar dotado de naturaleza irresoluble.

La isla de Chipre, considerada desde la Antigüedad como un enclave esencial del mundo helénico por los greco-chipriotas, permaneció bajo influencia otomana durante algo menos de cuatro centurias (1517-1915)<sup>2</sup>. Durante este tiempo, se fue asentando en la isla una población de origen turco cuya lengua, cultura y religión, aunque distintas de las existentes en la población de origen helénico, no evitaron que las dos comunidades disfrutaran de un proceso de armonía y reconocimiento mutuo. Buena vecindad, que continuaría bajo mandato británico (1878-1960), aunque ya por entonces habían surgido las reivindicaciones secesionistas de ambas comunidades<sup>3</sup>. La población de la isla, siempre mayoritariamente griega, cuenta en la actualidad con unos 460.000 greco chipriotas, frente a casi 200.000 turco chipriotas (desde la invasión turca en 1974, se han asentado en la parte norte de la isla mas de 50.000 personas de origen turco provenientes de Anatolia). Actualmente viven en dos estados separados, la República de Chipre y la República Turca del Norte de Chipre (RTNC)<sup>4</sup>. Sólo la primera es internacionalmente reconocida, excepto por Turquía que, a su vez, es el único estado que reconoce a la RTNC.

## 1. Historia reciente 1960-2002

En 1960 el imperio británico, que ya venía experimentando un progresivo dismantelamiento desde finales de la Segunda Guerra Mundial, pondría fin a su dominio colonial sobre Chipre<sup>5</sup>. Los británicos no habían sido capaces de encontrar una solución a las aspiraciones contrarias de ambas comunidades. Los greco-chipriotas venían reivindicando ya desde 1830 –fecha del

<sup>2</sup> Dodd H., Clement (1998): *The Cyprus Imbroglia*. Huntington, Eothen. El autor ofrece una magnífica exposición acerca de las cordiales relaciones entre las dos comunidades durante dicho período.

<sup>3</sup> “Enosis”, unión de Chipre con Grecia, reclamada por la comunidad greco-chipriota a partir de 1830 y, “*taksim*”, es decir, partición de la isla en dos y unión con Turquía de su comunidad correspondiente, sobre todo, desde 1955.

<sup>4</sup> El Artículo 21 del Tratado de Lausanne de 1923 explica este desequilibrio. Bajo orden británica, se estableció que los turcos disponían de dos años para elegir entre la nacionalidad británica o turca, debiendo abandonar la isla si se decidía a favor de esta última.

<sup>5</sup> Véase el análisis completo de Stephen, Michael (2000): *The Cyprus Question*, Londres, a propósito de las razones que condujeron al Reino Unido a ceder la soberanía sobre Chipre.



nacimiento del estado de Grecia- sus demandas de *enosis*, es decir, autodeterminación de la isla entera y unión de Chipre a Grecia (patria con la que identificaban sus vínculos históricos). Estas demandas, incesantes desde 1878, derivaron en una campaña de violencia durante la década de los 50, orquestada por la Organización Nacional de Luchadores Chipriotas (EOKA-A), que contaría con el más absoluto respaldo de Makarios III, Arzobispo de Chipre, futuro Presidente de la República y viejo defensor de la *enosis*. Los turcos, que hasta entonces no habían mostrado rechazo a su dominio colonial, fueron alentados por los británicos para defender sus intereses en la isla. Nacían, de este modo, sus demandas de *taksim*, esto es, partición de la isla en dos y unión con Turquía de la parte correspondiente.

El Reino Unido, consciente de que no era esencial conservar una soberanía total en la isla cada vez más costosa<sup>6</sup>, requirió a los gobiernos de Grecia y Turquía y a los líderes de las dos comunidades la búsqueda de un sistema político que eliminara las disputas interétnicas. Esto condujo a los Acuerdos de Zurich y Londres de 1958 y 1959 recogidos en tres Tratados -de Garantía, de Alianza y de Establecimiento- y a la Constitución de la República. Los tratados, que supusieron una gran decepción y fueron firmados a regañadientes por el lado greco-chipriota, entraron en vigor el 16 de agosto de 1960, naciendo, de este modo, la República de Chipre. Sus principales características fueron las siguientes:

- En esta compleja constitución Chipre se constituía en una República bicomunal en la que la parte turco-chipriota era claramente reconocida con un “*partnership status*” igualitario. Grecia, Turquía y el Reino Unido figuraban como potencias garantes, lo que permitía el derecho de intervención cuando el régimen constitucional de la República se viera en peligro<sup>7</sup>.
- El poder ejecutivo quedaba en manos de un Presidente greco-chipriota, y un Vicepresidente turco-chipriota, elegidos por sus respectivas comunidades por sufragio universal<sup>8</sup>. Ambos gozarían de poderes idénticos, es decir, con derecho a veto<sup>9</sup>.
- El poder legislativo quedaría plasmado en la *House of Representatives*, cámara de representantes comunes elegidos por cada comunidad. Cada parte estaba representada en el legislativo en proporción 70/30. Además, cada comunidad también dispondría de su propia cámara legislativa comunal con competencia en el ámbito religioso y cultural entre otros.
- Las dos comunidades aceptaron en los tratados renunciar a sus demandas de *enosis* y *taksim*, consagrándose un sistema político basado en la igualdad soberana de ambas partes. Con la finalidad de evitar la *enosis*, se declaró que Chipre no podía unirse a ningún estado, grupos de estados y organizaciones de las que Grecia y Turquía no fueran parte<sup>10</sup>. También se estableció la no participación, en todo o en

<sup>6</sup> Habilidad de los británicos que, de acuerdo con el Artículo III del Tratado de Garantía de 1960, terminaría conservando sus intereses estratégicos en el Mediterráneo oriental mediante el establecimiento de dos bases militares.

<sup>7</sup> Concebido en el Artículo IV del Tratado de Garantía de 1960.

<sup>8</sup> Artículo 1 del Tratado de Establecimiento. El presente documento configuró el marco de la futura Constitución de la República de Chipre de 1960.

<sup>9</sup> Artículo 50 de la Constitución de 1960.

<sup>10</sup> Redmond, John (1993): *The Next Mediterranean Enlargement of the European Community: Turkey, Cyprus & Malta?*. New Hampshire, RDartmouth Publishing Group. Resulta interesante la reflexión que el autor realiza del compromiso adquirido.



parte, de la República de Chipre en una unión política o económica con otro Estado<sup>11</sup>.

La mayor responsabilidad del quebrantamiento del sistema después de 1960 reside en los greco-chipriotas que, por la fuerza, pretendieron cambiar la Constitución de 1960 a su favor; no obstante, Naciones Unidas también debe ser responsable. En 1963 el Presidente greco-chipriota, Makarios, resentido por la igualdad política concedida a los turco-chipriotas, intentó eliminar su derecho de veto y reducir su poder en los órganos de la República, modificando unilateralmente varios artículos clave de la Constitución. El comprensible rechazo turco-chipriota, provocó el estallido de actos de violencia entre 1963 y 1967 contra su comunidad. Como resultado, los turco-chipriotas se vieron obligados a abandonar sus propiedades y a renunciar, bajo intimidación y violencia, a sus legítimos puestos en las instituciones de la República<sup>12</sup>. Con la ausencia en el poder de los turco-chipriotas, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 186, de marzo de 1964, en la que se reconocía a la comunidad greco-chipriota como la única representante de la República de Chipre. La simpatía del entonces Secretario General de la ONU, el birmano U Thant, hacia Makarios, por sus actividades en el Movimiento de los No Alineados, jugó un papel decisivo en la aprobación de esta Resolución.

A partir de entonces, los acontecimientos se precipitaron de manera imparable. Cuando, en julio de 1974, la denominada “Dictadura de los Coroneles” de Atenas (1967-1974) intentó derrocar a Makarios<sup>13</sup>, tratando de fortalecer su decaída popularidad con la unión de Chipre a Grecia, Turquía intervino con sus fuerzas armadas para proteger a los turco-chipriotas e impedir la *enosis*. La acción militar, realizada como potencia garante según lo acordado en 1960 en el Tratado de Garantía, concluyó con la separación física y la división de hecho en dos zonas, coincidentes con las dos comunidades griega y turca. El 37% de territorio quedó en manos turcas y, entre 140.000 y 160.000 greco-chipriotas, tuvieron que huir de la parte norte de la isla. La vuelta de los refugiados a sus tierras y a sus propiedades es exigida desde entonces por los greco-chipriotas, que, tradicionalmente, han calificado la intervención de 1974 como una “invasión”. Por su parte, Turquía respondió al reconocimiento por la comunidad internacional de la República de Chipre (los greco-chipriotas) como único representante de toda la isla con la proclamación en 1975 del “Estado Federado Turco de Chipre” y en noviembre de 1983 con una declaración de independencia convirtiéndose en la “República Turca del Norte de Chipre”(RTNC).

Desde entonces, la ONU ha ofrecido sus buenos oficios para resolver el conflicto de Chipre sin alcanzar su objetivo. Desde 1963, han existido dos planteamientos de cada una de las partes sobre la forma de estado claramente opuestos: **federal** (pero con fuerte componente centralista y mayoría en el gobierno de la isla en la forma existente desde 1963) para la comunidad greco-chipriota; y, **confederal** (autogobierno, separación física entre ambas comunidades y establecimiento de un nuevo “*Partnership State*”) para la parte turco-chipriota. La UE ha contribuido indirectamente a perpetuar la división y dificultar el arreglo al admitir, primero, la solicitud de adhesión por parte de la República de Chipre identificada con la comunidad greco-chipriota y, posteriormente, al establecer, en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, que la reunificación no era una precondition para la adhesión

<sup>11</sup> Artículo I del Tratado de Garantía de 1960.

<sup>12</sup> Necatigil, Zaim M. (1989): *The Cyprus Question and the Turkish Position in International Law*. Oxford, Oxford University Press.

<sup>13</sup> Nótese que el Arzobispo Makarios nunca había disimulado el desagrado que sentía por la Junta Militar, a la que acusaba de intento de destruir el Estado de Chipre.





de Chipre<sup>14</sup>. Grecia amenazó con vetar la candidatura de Turquía -e incluso con bloquear la propia ampliación de la UE- si no se incluía esta decisión.

Las propuestas constitucionales federales hechas por el Secretario General de la ONU en el periodo 1984-1986 (*"The Draft Framework Agreement"*) y en 1992 (*"The Set Of Ideas"*) fueron aceptadas por la parte turca, pero rechazadas por la parte greco chipriota al no admitir la igualdad política entre las dos comunidades que contenían la propuestas. Nuevas iniciativas fracasaron en 1996 y 1997, al considerar los turco-chipriotas que no se les reconocía como estado. En noviembre de 2000, el Secretario General diseñó en sus *"Verbal Proposals"* un sistema federal, en concordancia con las propuestas greco-chipriotas de 1989, que resultaría ser de claro dominio griego. El rechazo turco, llevó al SGNU a presentar una nueva propuesta en 2002 basada en el modelo belga, al parecer en parte inspirada por el Representante Especial Británico, Lord Hannay, que incluía conceptos que provocaron fuertes reticencias entre los greco-chipriotas, tales como *"partnership state"*, "estados componentes" y, "dos pueblos"<sup>15</sup>.

## 2. El Plan Annan

El plan Annan tenía como finalidad última conducir a la reunificación de la República de Chipre. El primer borrador, presentado en noviembre de 2002, sufrió importantes modificaciones un mes más tarde, el 10 de diciembre de 2002, con el objetivo de que fuera aceptado por las partes antes o durante el Consejo Europeo de Copenhague que tendría lugar dos días después.

Sin embargo, el Presidente de la RTNC, Rauf Denktash, no aceptó el Plan e hizo todo lo posible por boicotarlo, hasta el punto de no desplazarse a Copenhague y enviar a un representante sin autoridad alguna para negociar. Presentó además como exigencia que el éxito de las negociaciones dependiera de la fecha que la UE diera a Turquía para el inicio de las negociaciones de adhesión. Ankara tenía por objetivo lograr una fecha antes del 1 de mayo de 2004, que es cuando Chipre se disponía a ingresar como Estado miembro de la UE, con el fin de evitar el veto de su ingreso si para tal fecha no estaba resuelto el problema chipriota. A pesar del fracaso y de la complicada situación en la que quedaría la comunidad turco-chipriota-, las dos partes aceptaron continuar con las conversaciones para aprobar el plan de la ONU antes del 28 de febrero de 2003.

El plan -revisado de nuevo el 26 de febrero de 2003 - establecía la creación de una federación de dos estados –el Estado Greco Chipriota y el Estado Turco Chipriota- unidos conjuntamente por un aparato de gobierno federal mínimo. Lo primero que deberían hacer ambas comunidades sería una declaración o Acuerdo de Fundación en el que afirmarían que Chipre es su "casa común" y que "los trágicos acontecimientos del pasado no deben repetirse nunca, renunciando para siempre a la amenaza o al uso de la fuerza o la dominación por ninguna de las partes". Este sistema **federal**, que toma como ejemplo el modelo federal suizo, incorporaría los siguientes elementos<sup>16</sup>:

<sup>14</sup> Léase párrafo 9 B de las conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 al respecto.

<sup>15</sup> El conjunto de intentos de solución de la ONU detallado con rigurosidad en Stavrinides, Zenon (1999): *The Cyprus Conflict: National Identity and Statehood*. Lefkosa, Cyprus Research and Publishing Centre.

<sup>16</sup> Para más información obsérvese el artículo del Profesor Clement Dodd titulado *A Cyprus Constitution: The Recent UN Plan*. The Eothen Press, 2003.



- **La soberanía** siempre ha sido el punto de contención entre las dos comunidades. Mientras que los greco-chipriotas siempre han abogado por una soberanía única, los turco-chipriotas lo han hecho por dos estados soberanos independientes, que transfirieran algunos poderes a las instituciones colectivas centrales. La “voluntad común expresada separadamente” para greco y turco-chipriotas, recogido en el plan de Naciones Unidas, venía a confundir algo más el asunto, ya que esta “voluntad común” chocaba con la insistencia de los greco-chipriotas por reivindicar la existencia de un sólo pueblo chipriota.
- **Los Estados componentes** proporcionados por el plan serían dos, más un “Estado común”. Al igual que ocurre en el sistema belga, estos dos componentes estatales, más el común, no se encontraban sujetos a una estructura jerárquica. Las funciones más significativas que descansaban en estos dos componentes eran las siguientes: agricultura y pesquería, industria y comercio, educación, turismo y deporte, sistema de seguridad social y laboral. Estos dos entes podían ejercer estas competencias de forma “soberana”.
- **Las funciones del Estado común** comprenderían las relaciones exteriores (incluidas con la UE), actividades del banco central; finanzas del estado común, todos los impuestos indirectos; política económica y comercial; recursos nacionales (agua y petróleo); comunicaciones; aviación; aguas territoriales y continentales; ciudadanía; inmigración; y, por último, medidas antiterroristas.
- **Las instituciones del Estado común:** el **Parlamento** estaría compuesto por dos cámaras, el Senado y el Congreso. El primero, la cámara alta, contaría con 48 miembros, divididos por mitad entre las dos comunidades; mientras que la cámara baja, contaría con 48 diputados igualmente, aunque su composición dependería de la proporción de población de las dos comunidades (con una garantía mínima de 12 para la comunidad más pequeña). El **Poder Ejecutivo** estaría en manos de un Consejo Presidencial colectivo integrado por seis miembros, de acuerdo a la proporción del número de ciudadanos de cada estado (teniendo en cuenta los niveles de entonces, 4 greco-chipriotas y 2 turco-chipriotas). Un presidente y un vicepresidente elegidos por los miembros del Consejo Presidencial, uno de cada comunidad, que rotarían en sus funciones cada veinte meses durante un mandato de cinco años. La **Corte Suprema** estaría conformada por igual número de jueces greco y turco chipriotas, más tres jueces extranjeros señalados por el Consejo Presidencial. Por último, la **Constitución** comprendería un sistema de leyes federales, así como un himno nacional y una bandera para la República unida de Chipre. También se preveía una Comisión de Reconciliación, que ayudara a resolver disputas del pasado y pusiera en marcha una cooperación más cercana.
- **Propiedades y territorio:** esta nueva revisión del plan tenía como idea reducir del 37% al 28% la extensión de territorio que controlan los turco-chipriotas y la consiguiente devolución de Morfú a la parte greco-chipriota, a lo que se oponía rotundamente Denktash por ser éste un territorio con importantes recursos acuíferos. También se incluía en dicho documento la reducción de las fuerzas militares griegas y turcas en la isla, hasta quedar reducidas a 2.500 y 7.500 soldados respectivamente, en lugar de los 10.000 permitidos en el anterior plan. Por último, se reduciría el número de los refugiados greco-chipriotas que pueden volver a sus antiguos territorios del 33% al 28%; tal retorno se llevaría a cabo en un plazo de quince años.



Antes de la elección el 15 de febrero de 2003 del nuevo Presidente greco-chipriota, Tassos Papadopoulos, sucesor del veterano líder Glafkos Clerides, los turco-chipriotas presentaron una serie de objeciones al plan centradas en los puntos siguientes: la reducción del territorio y la vuelta de sus antiguos propietarios greco-chipriotas daría lugar a que de un tercio a la mitad de la población turco-chipriota fuera desplazada de sus hogares, con la consiguiente tensión social; con el tiempo, al menos una quinta parte de la población del estado turco-chipriota podría llegar a estar compuesta por greco-chipriotas, con derecho a voto, comprometiendo así a la larga el principio de bi-zonalidad y separación entre las dos comunidades; y, por último, en el trascendental “Estado común” habría un predominio claro de la parte greco-chipriota.<sup>17</sup> Pero estas objeciones fueron rechazadas.

La fecha límite impuesta por el Secretario General de Naciones Unidas fue ampliada del 28 de febrero al 7 de marzo de 2003. Aunque el día 7 de marzo era una fecha demasiado precipitada para la discusión de las demandas, Kofi Annan afirmó que la fecha no se pospondría más. Por ello, los líderes de ambas comunidades fueron convocados a una reunión en la Haya el 10 de marzo, para acordar la celebración de un referéndum en cada comunidad sobre el plan de Naciones Unidas el día 30 de marzo<sup>18</sup> siguiente.

Denktash tachó el plan de “inaceptable” haciendo inviable, por tanto, un referéndum sobre el plan en la comunidad turco-chipriota. Debido al fracaso de las negociaciones, sólo la parte greco-chipriota firmó, el 16 de abril de 2003, el tratado de adhesión a la Unión Europea como única y legítima representante de la República de Chipre. No obstante, Annan pidió a de Soto que siguiera trabajando en la búsqueda de una nueva solución al conflicto. El Gobierno de Ankara, también manifestó su deseo de contribuir a una solución y esperaba que los esfuerzos de la ONU por reunificar la isla no se diesen por finalizados. Sin duda, este último rechazo, ponía a la parte turco-chipriota en una posición aún más complicada cuando tuviera que volver a afrontar las negociaciones para la reunificación -con los ojos puestos en una fecha antes del 1 de mayo de 2004- ya que a partir de ese momento tendría que enfrentarse a unas pretensiones más duras de la parte greco chipriota que, una vez dentro de la Unión, no tendría interés en flexibilizar su posición.

La negativa a convocar un referéndum por parte del Gobierno turco-chipriota le hizo ganar el calificativo de “antidemocrático”. El Secretario General de las Naciones Unidas y numerosos líderes occidentales señalaron que el Gobierno debía de haber escuchado al pueblo que se había manifestado a favor del plan. Pero el panorama cambió radicalmente después de las elecciones parlamentarias en la RTNC que tuvieron lugar en diciembre de 2003. Los comicios dieron la victoria al líder del Partido Republicano Turco, Mehmet Ali Talat, que formó un gobierno de coalición con el Partido Democrático, cuyo dirigente es Serdar Denktash, hijo del Presidente. Ambos se mostraron partidarios del sometimiento a referéndum del plan de Annan. Sin embargo, el negociador en nombre de la comunidad turco-chipriota continuó siendo el hasta entonces Presidente de la misma, Rauf Denktash, que gozó del respaldo del Gobierno de Ankara.

De esta manera, llegamos a febrero de 2004, para vivir el último capítulo entre las dos partes, en el que se pretendía un último proceso de negociación que condujera a la solución del conflicto antes de que la comunidad greco-chipriota se convirtiera en miembro de pleno derecho de la UE en mayo de ese mismo año.

<sup>17</sup> Dodd H., Clement (2003): *Dissacord on Cyprus: The UN Plan and After*. Huntingdon, Eothen.

<sup>18</sup> *Ibid.* El autor elabora un exhaustivo recorrido del Plan Annan, digno de seguimiento, desde sus orígenes en noviembre de 2002 hasta su segundo fracaso en marzo de 2003.



Papadopoulos y Denktash aceptaron la invitación del Secretario General de las Naciones Unidas para reanudar las negociaciones sobre un acuerdo que tuviera su base en el Plan Annan. Después de encontrarse con el SGNU Sr. Annan en Nueva York, las conversaciones sobre la isla comenzaron el 19 de febrero de 2004. Los líderes de ambas comunidades se reunían prácticamente todos los días para trabajar en las negociaciones, las cuáles eran guiadas por el representante especial para Chipre, Álvaro de Soto. A la vez, varios comités y subcomités técnicos se desarrollaron paralelamente al proceso negociador para resolver las controversias pendientes.

Después de varias semanas de duras conversaciones, el proceso de negociación terminó, una vez más, sin el acuerdo de los líderes acerca de la forma final del plan. Ello condujo a que fuera el Secretario General el que terminara de redactarlo por sí mismo. Hemos de aclarar que, ambas partes, habían acordado anteriormente que Annan gozaría de permiso para “rellenar los espacios en blanco”, es decir, hacer sus propias propuestas sobre los elementos en los que no se había alcanzado un acuerdo. El Secretario pretendía crear un equilibrio entre las distintas demandas conflictivas.

Finalmente, el 24 de abril de 2004, el plan de paz para Chipre del Secretario General de Naciones Unidas fue presentado a su ratificación en referéndum en ambas comunidades. La comunidad turco-chipriota ignoró el consejo de su veterano líder Denktash (que recomendaba votar en contra), siendo aprobada la propuesta por el 65% de su población. En cambio, la comunidad greco-chipriota rechazó el plan y, con ello, se acababan todas las esperanzas de que una Chipre unificada pudiera acceder a la UE el 1 de mayo de 2004<sup>19</sup>.

Gran parte de la población reco-chipriota consideraba que el plan concedía demasiados poderes a la parte turca. En particular, el que no todos los refugiados greco-chipriotas pudieran volver a sus casas, que las tropas turcas pudieran permanecer en la isla indefinidamente y que también lo hicieran los 45.000 inmigrantes turcos afincados en la misma. Esto fue suficiente para determinar el “no” mayoritario de la población griega. En cambio, el lado turco chipriota anhelaba ansiosamente los beneficios de la reunificación (especialmente la adhesión a la UE) a pesar de que eran los turco chipriotas los que iban a sufrir más directamente las consecuencias inmediatas de la aplicación del Plan Annan (en particular, la devolución de una gran parte del territorio a la parte griega y el desplazamiento de sus hogares de casi un tercio de la población del Norte).

### **3. Ingreso de Chipre en la UE, 1 de mayo de 2004**

El 4 de julio de 1990 la República de Chipre solicitó el ingreso en la UE, y lo hizo sobre la base de lo que la comunidad internacional establece como legalidad vigente, esto es, que la República de Chipre se identifica, a partir de 1963, con la comunidad greco-chipriota. Las razones que empujaron a las autoridades griegas a pedir el ingreso son claras: seguridad frente a la amenaza turca y, una mayor influencia sobre Turquía, para llegar a una solución sobre el conflicto en el que se vean cumplidas sus aspiraciones sabiendo de los intereses turcos como país candidato a ingresar en la UE. El 16 de abril de 2003 la República de Chipre firmaba el tratado de adhesión, consumándose el ingreso formal el 1 de mayo de 2004.

---

<sup>19</sup> Michael Stephen, quien fuera miembro del Parlamento británico entre 1992 y 1997, vaticina en *Cyprus After Annan*, la situación de bloqueo del conflicto, agudizado por la actitud de la ONU, la UE y la parte griega.



Como se indicó anteriormente, resulta ahora fundamental abordar uno de los temas principales del objeto de estudio del presente trabajo. Pero esta integración de un Chipre dividido ha sido no solamente un grave error por parte de la UE, sino también una clara violación de los compromisos jurídicos internacionales acordados en 1960. Para acometer nuestra tarea vamos a necesitar sostener dichas afirmaciones con la visión de renombrados académicos y especialistas internacionales al respecto.

En junio de 1997 el Profesor Maurice Mendelson, destacado jurista internacional, escribió una “Opinión jurídica” a petición de los gobiernos de la República de Turquía y de la RTNC, acerca de la solicitud unilateral de la administración greco-chipriota de ingresar en la UE, que consideró ilícita. En octubre de ese mismo año, el gobierno greco-chipriota publicó una “Opinión conjunta” elaborada por los Profesores James Crawford, Gerhard Hafner y Alain Pellet, que contestaba las visiones expuestas por el Profesor Mendelson. En una nueva “Opinión adicional”, preparada en septiembre de 2001, el Profesor Mendelson corroboró sus conclusiones expuestas en el primer encargo<sup>20</sup>.

El autor consigue el desmantelamiento de la enraizada hipótesis que otorga al régimen del sur de Chipre como el único con autoridad soberana en la isla; los Tratados internacionales de 1960, redactados en inglés y francés e igualmente autorizados, establecieron la prohibición de Chipre de formar parte de la UE, a menos que todas las partes signatarias, incluyendo Turquía, lo consientan. Las dos preguntas clave que nos interesan ahora, desde una perspectiva jurídica, serían las siguientes: Los Tratados de 1960, ¿siguen siendo válidos en derecho internacional? ¿Han dejado de tener validez dichos Tratados o todavía permanecen en vigor?

En lo que respecta a la primera cuestión, algunos analistas que simpatizan con la visión greco-chipriota han sugerido que los Acuerdos de Zurich y Londres de 1958 y 1959 y los Tratados de 1960 podrían ser no válidos en derecho internacional porque fueron impuestos a los habitantes de Chipre, cuyos representantes no tuvieron la oportunidad de negociar<sup>21</sup>. Sin embargo, los hechos demuestran que la comunidad greco-chipriota fue debidamente informada de todos los detalles del Acuerdo de Zurich y sus dirigentes participaron directamente en la negociación de los Tratados de 1960. El mismo Arzobispo Makarios declaró que había examinado el Acuerdo de Zurich y la “declaración realizada por los representantes de la comunidad greco-chipriota” comprendida en el Acuerdo de Londres, que condujeron a su firma en los Acuerdos y Tratados<sup>22</sup>.

Concerniente a la segunda pregunta formulada, la terminación de los Tratados podrá tener lugar tanto por el consentimiento de todas las partes, como en virtud de sus disposiciones autorizando su terminación<sup>23</sup>. Existen, asimismo, tres supuestos de terminación que teóricamente podrían requerir consideración: terminación como consecuencia de su violación por una de las partes; imposibilidad subsiguiente de cumplimiento; y, cambio fundamental en las circunstancias<sup>24</sup>. Pero ninguna de estas tres circunstancias podría plantearse en el presente caso. La razón es que ninguna de las partes parece haber buscado formalmente la terminación

<sup>20</sup> Opinión jurídica de junio de 1997 (UN. Doc. A/51/951-S/1997/585) y “Opinión Adicional” de septiembre de 2001 (UN. Doc. A/56/451-S/2001/953).

<sup>21</sup> Oficina de Información y Prensa de la República de Chipre: *The Cyprus Problem* (1995), pp. 6-8.

<sup>22</sup> Véanse párrafos 79 y 80 de la Opinión jurídica del Profesor Mendelson. Junio, 1997.

<sup>23</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, Arts. 54-72. En este caso, la suspensión no parece tener lugar.

<sup>24</sup> *Ibid.*, arts. 60-62.





de los Tratados, además de no haberse invocado ninguno de estos tres motivos –ni siquiera por parte de la administración greco-chipriota–.

Después de haber despejado estos dos puntos de controversia, expondremos las provisiones fundamentales del **Tratado de Garantía** para su adecuada exploración:

#### Artículo I

*The Republic of Cyprus undertakes to ensure the maintenance of its independence, territorial integrity and security, as well as respect for its Constitution.*

*It undertakes not to participate, in whole or in part, in any political or economic union with any State whatsoever. It accordingly declares prohibited all activity likely to promote, directly or indirectly, either union with any other State or partition of the Island.*

#### Artículo II

*Greece, Turkey and the United Kingdom, taking note of the undertakings of the Republic of Cyprus set out in Article I of the present Treaty, recognise and guarantee the independence, territorial integrity and security of the Republic of Cyprus, and also the state of affairs established by the Basic Articles of its Constitution.*

*Greece, Turkey and the United Kingdom likewise undertake to prohibit, so far as concerns them, any activity aimed at promoting, directly or indirectly, either union of Cyprus with any other State or partition of the Island.*

La correcta interpretación de los segundos párrafos de cada uno de estos artículos, y especialmente el Artículo 1, es la principal fuente de disputa entre los autores de la “Opinión conjunta” y el Profesor Mendelson. En la frase “*any political or economic union*” del Artículo I (2), la palabra “union”, que también aparece en el Artículo II (2), pretende producir el mismo significado en ambos párrafos a modo de complemento. En cuanto a la unión económica, cabe decir que ésta, normalmente, supone un nivel de unidad menos estricto que la unión política. La UE es indiscutiblemente una unión económica, así como cada vez más una forma de unión política.

En cuanto a la expresión “*Cyprus...undertakes not to participate, in whole or in part, in any political or economic union*”, el empleo de la palabra “*participate*” en una unión, antes que “formar” una unión, pretende dejar claro que se trata de algo menos que una unión total, política o económica. Esto es ampliamente confirmado por la frase adicional “*in whole or in part*”, resultando absolutamente claro que incluso la unión parcial está prohibida. Igualmente, el Profesor Mendelson explica en la expresión “*likely to promote, directly or indirectly*”, recogida en ambos Artículos I y II (2), que el lenguaje esclarece que no se refiere únicamente al logro directo de unión política o económica –el cuál está prohibido–, sino a ninguna actividad dirigida o que apunte a un tipo de unión, directa o indirectamente; y esto mismo también es aplicado a una unión total y parcial<sup>25</sup>.

El significado de la afirmación “*with any other State whatsoever*”, encontrado en el Artículo I (2), claramente se extiende a la frase “*any other State*” localizado a continuación en el Artículo II (2). La “Opinión conjunta” ha buscado reinterpretar esta enunciación limitándose exclusivamente a “Grecia o Turquía”; pero, como acentúa Mendelson, esto no es lo que el Tratado expone. No hay duda de que, aparte de la partición (*taksim*), el objetivo

<sup>25</sup> Léanse párrafos 9, 10 y 11 de la Opinión adicional del Profesor Mendelson. Septiembre, 2001.





primordial del mismo residía en evitar la unión de Chipre con Grecia o Turquía. No obstante, éste no es necesariamente el único objetivo, ya que en este caso el Tratado podía haber sostenido: “*Cyprus...undertakes not to participate...in any political or economic union with either Greece or Turkey*”. Por tanto, el significado claro del texto es que la unión con cualquier otro Estado está prohibida. Esto mismo fue expresado por los Ministros de Asuntos Exteriores de Grecia y Turquía respectivamente, en la elaboración del Tratado de Garantía, cuando acordaron que el objetivo era excluir la *enosis* “tanto con Grecia como con cualquier otro Estado”<sup>26</sup>.

A pesar de esto, los Profesores Crawford, Hafner y Pellet, defienden la singularidad con la que el término “*State*” es formulado, para señalar que dicha unión no se conformaría con un Estado, sino con los entonces quince Estados miembros de la UE. Sin embargo, el Profesor Mendelson demuestra la poca credibilidad de este argumento sosteniendo, en primer lugar, que el uso del plural hubiera sido innecesario ya que, tanto la frase en inglés “*any State whatsoever*” o “*any other State*”, como en francés “*avec quelque Etat que ce soit*” abarcan automáticamente el plural, a menos que lo contrario hubiera sido puntualizado<sup>27</sup>. Del mismo modo, no existe nada en el contexto, objetivo y finalidad del Tratado de Garantía que sugiriera que estuviera previsto restringir la prohibición de la unión con un único Estado.

Con el objetivo de burlar el claro significado del Tratado de Garantía, los autores de la “Opinión conjunta” intentan establecer una clara distinción entre los hechos adecuados para promover, directa o indirectamente, una unión económica o política, total o parcial, con cualquier otro Estado, por un lado, y la solicitud de entrada en una organización internacional, específicamente en la UE, por otro lado, indicando que el ingreso en organizaciones internacionales no se incluye dentro de la prohibición.

Para refutar dicha tesis debemos basarnos en el Artículo 50, considerado uno de los “Artículos Básicos” de la Constitución de la República –reglado no enmendable en virtud del Artículo 182–, otorga al Presidente greco-chipriota y al Vicepresidente turco-chipriota un derecho a veto. En la lista de materias encuadradas en este veto, encontramos, en el párrafo 1(a) “relaciones exteriores, excepto la participación de la República en organizaciones internacionales y pactos de alianza de los que el Reino de Grecia y la República de Turquía participen”. En otras palabras, Chipre podría unirse, sin más preámbulos, a una organización internacional, siempre y cuando, Grecia y Turquía fueran miembros: y en caso de no serlo, también podría consumarse la unión si el Presidente y el Vicepresidente no ejercieran su derecho a veto<sup>28</sup>.

Por las razones hasta aquí expuestas, es posible concluir lo siguiente: tanto la República bicomunal de Chipre, como el Tratado de Garantía –ambos de 1960–, deberían haber impedido la adhesión de Chipre a la UE, considerando lo adoptado en los Artículos 50, I y II respectivamente; asimismo, la ayuda de cualquiera de los Estados garantes a la solicitud e ingreso de Chipre ha supuesto una ruptura de sus obligaciones legales hacia ellos mismos y hacia los habitantes de la isla entera; Grecia y el Reino Unido estuvieron obligados a utilizar su poder legal para impedir que sucediera, según lo acordado en el Artículo II del Tratado de Garantía; y, por último, el efecto práctico que supone la admisión de los greco-chipriotas en la

<sup>26</sup> Zolu declaró el párrafo como “*intended to prohibit partition and enosis (either with Greece or any other country)*”; Averoff aceptó “*the wording was specifically designed to exclude possible Greek devices in the direction of the enosis, such a personal union of Cyprus and Greece under the Greek Crown*”.

<sup>27</sup> La interpretación británica en su Acta 1978 (c.30) considera, por ejemplo, “*In any act, unless the contrary intention appears... (c) words in the singular include the plural and words in the plural include the singular*”.

<sup>28</sup> Se confirma que únicamente existen dos excepciones a la prohibición del Tratado de Garantía.



UE sin que se hayan resuelto los problemas políticos, evidencia la dificultad de todos los miembros para cumplir sus obligaciones con toda la isla y sus habitantes y viceversa.

El debate acerca del contencioso chipriota también ha estado potencialmente animado a raíz de la intervención militar turca del 20 de julio de 1974, que concluyó con la anexión del 37% de territorio de la parte norte de la isla. Desde entonces, el norte de Chipre ha sido continuamente considerado en la prensa internacional como el “norte ocupado”. La intervención de 1974, a este tenor, ha sido tradicionalmente etiquetada como “invasión” por los greco-chipriotas. Pero, ¿es correcto hablar de “ocupación” en el norte de Chipre?

En primer lugar, conviene determinar que la acción militar se hizo acorde a lo establecido en el Artículo IV del Tratado de Garantía que recoge lo siguiente: “cada uno de las tres potencias garantes se reserva el derecho de intervenir con el único objetivo de reestablecer los asuntos de estado creados por el presente Tratado”. El *coup d’Etat* cometido por la Junta Militar griega que derrocó a Makarios y tenía como intención la *enosis*, viola bajo el mismo Tratado, rotundamente, el compromiso de la República “para garantizar el mantenimiento de su independencia, integridad territorial, así como respeto por su Constitución”. Claramente, esa Constitución no fue respetada<sup>29</sup>. De ahí, que Turquía interviniera militarmente en Chipre por mar y aire con la intención declarada, como poder garante, de restaurar la independencia y el orden constitucional de Chipre y alcanzar el final de la agresión.

Después del fracaso del Plan Annan en marzo de 2003, el Portavoz de la Comisión Europea declaró<sup>30</sup>: “Esta ocupación siempre ha sido condenada por Naciones Unidas... el Estado en el norte de Chipre no fue reconocido por la comunidad internacional”. Acto seguido, un periodista le preguntó, con motivo del alcance que supondría el 1 de mayo de 2004, si Turquía quedaría en posición de ocupante de un miembro de la UE. El Portavoz respondió: “Si, en efecto podemos considerarlo de tal modo. De hecho, esta ocupación es considerada ilegal por la comunidad internacional y la UE”. Sin embargo, la ONU nunca ha acusado a Turquía de invasión u ocupación.

Se sostiene sin embargo que la ONU sí ha hecho llamamiento a la retirada de las tropas turcas de Chipre, a través de la Resolución 3212 Párrafo 2 de 1 de noviembre de 1974 aprobada por la Asamblea General: “Insta la retirada rápida de todas las fuerzas armadas extranjeras y presencia militar extranjera y personal de la República de Chipre, así como el cese de toda intromisión externa en sus asuntos”. La misma fue aprobada por el Consejo de Seguridad en las Resoluciones 365 de 13 de diciembre de 1974 y 376 de 12 de marzo de 1975.

Como afirma Michael Stephen, jurista internacional y antiguo miembro del Parlamento británico, ninguna de estas Resoluciones son obligatorias, y ninguna perpetra una específica referencia a Turquía. En su opinión, podían no haber tenido la intención de aplicarse a las tropas extranjeras presentes en Chipre en virtud de los acuerdos internacionales válidos y subsistentes. De haber tenido dicha intención, las Resoluciones se hubieran aplicado tanto a los contingentes turcos como griegos establecidos en Chipre bajo el Artículo IV del Tratado de Alianza de 1960. Al no haber tenido tal propósito, el Consejo de Seguridad de la ONU no tiene, en ningún caso, poder para invalidar tales Acuerdos<sup>31</sup>. El Gobierno del Reino concluyó

<sup>29</sup> Esto mismo es constatado por numerosos expertos y juristas internacionales como se demuestra en esta parte del ensayo que acompaña la presente nota a pie de página.

<sup>30</sup> En rueda de prensa el 13 de marzo de 2003.

<sup>31</sup> El jurista adopta esta conclusión en su artículo “Occupation?”, donde pone en entredicho, desde un punto de vista jurídico, la posibilidad de hablar de ocupación en el norte de Chipre.



correctamente que “el 20 de julio de 1974 Turquía intervino según el Artículo IV del Tratado de Garantía”<sup>32</sup>. La Resolución 573 de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa consideró el 29 de julio de 1974 que “Turquía ejerció su derecho de intervención de acuerdo con el Artículo IV del Tratado de Garantía de 1960”.

Por último, resultando clara la legalidad de la intervención, algunas voces han ido más allá considerando que la continua presencia de las tropas, y la no restauración de la Constitución de 1960 junto con la partición, es ilegal. Teniendo en cuenta que la propia Constitución había dejado de funcionar, esencialmente por el atropello cometido por la Administración greco-chipriota en 1963, y la ONU en 1964, afirmar que los turcos estaban obligados a restaurar la Constitución de 1960 es absurdo. Anthony Kershaw, Presidente de la Comisión de RREE de la Cámara de los Comunes, mantuvo la siguiente posición en un discurso en Chipre en octubre de 1990: “los turcos vinieron para proteger las vidas de los turco-chipriotas y tenían razón suficiente para reconocer que la restauración de la Constitución de 1960 no era la manera de hacerlo. El único camino de llevarlo a cabo era con tropas sobre el terreno”.

#### **4. Negociaciones de adhesión a Turquía-UE y situación actual del conflicto**

El Gobierno de Erdogan se ha distanciado de las posiciones intransigentes del “*establishment*” turco, dando muestras de mayor flexibilidad. Uno de los ejes de la política del gobierno del AKP con respecto a la cuestión de Chipre es “ir un paso por delante de los greco-chipriotas”, aceptando así el Plan Annan. Por ello, Turquía, desde el 24 de abril de 2004, considera que ha mostrado suficiente flexibilidad y voluntad de llegar un acuerdo, y que la responsabilidad de la actual situación de “*impasse*” es de la parte greco-chipriota. La máxima prioridad es ahora acabar con el aislamiento de la “R.T.N.C”. Turquía desea asimismo una reanudación rápida de las negociaciones sobre la cuestión de Chipre, siempre en el seno de NN.UU.

En este marco, Turquía deseaba la aprobación conjunta de los dos proyectos de Reglamento (Comercio Directo y Ayuda Financiera a la población turco chipriota) presentados por la Comisión Europea al Consejo de la UE y por ello mostró su rechazo al acuerdo del Consejo del pasado 27 de febrero en el que se desbloqueaba el Reglamento de Ayuda Financiera, aprobando una ayuda de 139 millones de euros para la “R.T.N.C”, pero se desvinculaba ésta de la aprobación del Reglamento de Comercio Directo. Se añadía en la decisión comunitaria que entre los “progresos” que se tomarán en cuenta para la aprobación del Reglamento de Comercio Directo, figura la devolución de Varosha a sus habitantes greco-chipriotas, la gestión conjunta, supervisada por la Comisión, del puerto de Famagusta y la moratoria de construcción sobre las antiguas propiedades greco-chipriotas que hoy se encuentran en la “R.T.N.C”.

Por otra parte, la base legal establecida por el Consejo de la UE para el Reglamento de Comercio Directo (el Protocolo X del TCE) implica que éste deberá ser aprobado por unanimidad y por lo tanto la República de Chipre será consultada para la aplicación de las ayudas a la comunidad turco-chipriota (es decir, que tendrá derecho de veto). Para la parte turca, esto es difícilmente aceptable y considera además que con ello se pretende traspasar en parte la solución de la cuestión de Chipre al ámbito de la UE, siendo así que, según Turquía,

<sup>32</sup> UK Foreign & Commonwealth Office. Doc. CPS/75. Enero, 1987.



la solución de este conflicto sólo puede ser abordada en el marco de las NN.UU. Chipre, por su parte, considera que tras esta decisión del Consejo, la “iniciativa Gül” (a la que hacemos referencia más abajo) ha quedado superada y es nula.

El 29 de julio de 2005 Turquía firmó el **Protocolo Adicional al Acuerdo de Ankara**, aunque adjuntando una **declaración adicional**<sup>33</sup> exponiendo que esto no suponía un reconocimiento de la República de Chipre<sup>34</sup>. La UE respondió con otra declaración<sup>35</sup>, de 21 de septiembre, en la que señalaba que Turquía debía aplicar el Protocolo sin discriminaciones, y que mientras ello no se produjese, los correspondientes capítulos negociadores en el proceso de adhesión no podrían abrirse. Recordaba asimismo que el reconocimiento de todos los Estados Miembros es un componente esencial de la adhesión. El Consejo revisará los avances en 2006. Posteriormente, el Parlamento Europeo rechazó aceptar el Protocolo Adicional hasta que no se proceda por parte turca a una ratificación parlamentaria del mismo sin adjuntar la declaración adicional.

En el Documento Marco de las Negociaciones con Turquía, se hace referencia a las obligaciones de Turquía en materia de reconocimiento y aplicación del Acuerdo de Ankara. El Acuerdo de Asociación para la Adhesión reproduce estas exigencias.

Turquía no ha ratificado aún el Protocolo Adicional al Acuerdo de Ankara<sup>36</sup>, y sigue vinculando la apertura de sus puertos y aeropuertos a los buques y aeronaves chipriotas al levantamiento del embargo contra la “R.T.N.C”. Además, Turquía, de momento, condiciona el reconocimiento de Chipre a la solución del problema en el marco de NN.UU, y no se ha producido tampoco ningún avance en esta materia.

Por ello, el pasado 24 de enero el MAE de Turquía Sr. Abdullah Gül presentó una propuesta -inspirada en otra de 30 de mayo de 2005- de levantamiento mutuo de las restricciones para ambas partes de la isla, y de convocatoria de una Reunión de Alto Nivel, bajo los auspicios de las NN.UU, en la que participarían Grecia, Turquía, Chipre y la comunidad turco-chipriota para llegar a un acuerdo sobre un Plan de Acción para levantamiento de las restricciones. Esta propuesta fue dura e inmediatamente rechazada por Chipre, siendo también rechazada por Grecia. Turquía quiso, presentando esta propuesta, rebajar la presión de la UE para cumplir el Acuerdo de Ankara, reafirmar a las NNUU como el Foro para tratar la solución a la cuestión de Chipre y mostrar la flexibilidad turca frente a la “intransigencia” greco-chipriota. España emitió un comunicado, que Turquía ha agradecido

<sup>33</sup> No obstante, el texto de la declaración turca añade lo siguiente: “1. Turquía continua comprometida a encontrar un acuerdo político de la cuestión de Chipre y ha demostrado claramente su determinación en este sentido. En consecuencia, Turquía continuará apoyando los esfuerzos del Secretario General de Naciones Unidas para lograr un acuerdo global que conduzca el establecimiento de un nuevo Estado asociado bi-zonal”.

<sup>34</sup> La declaración turca no constituye una causa de nulidad del Protocolo Adicional al Acuerdo de Ankara, ya que la misma no puede incluirse en ninguna de las causas de nulidad que aparecen recogidas en la sección segunda de la parte V de la Convención de Viena de 1969.

<sup>35</sup> En dicha declaración, aprobada por el Consejo por procedimiento escrito, la UE:

- Declara que la declaración de Turquía no forma parte del Protocolo.
- Recuerda que espera una completa aplicación del Protocolo, incluyendo lo referente a los medios de transporte. La UE evaluará en 2006 la aplicación del Protocolo y subordinará la apertura de la negociación de los capítulos más relevantes a la ejecución por parte de Turquía de todas sus obligaciones contractuales.
- Considera que el reconocimiento de todos los Estados Miembros es un componente necesario del proceso de adhesión.

<sup>36</sup> La firma implica la autenticación del texto (Art. 10 de la Convención de Viena), no la manifestación del consentimiento en obligarse que, de conformidad con el Art. 13 del Protocolo, se hará mediante su ratificación o aprobación (Art. 11 de la Convención de Viena).



en el que acogía con interés el esfuerzo y recordaba la obligación de Turquía de cumplir sus compromisos con la UE.

Los últimos desarrollos en esta cuestión han sido los siguientes:

- El nombramiento como MAE griega, de Dora Bakoyiannis, que apoyó el Plan Annan, y que apoya fervientemente el acercamiento greco-turco. En todo caso, sus primeras declaraciones han sido muy prudentes, tratando de mostrar continuidad con la política seguida hasta ahora por Grecia, aunque mostrando también su deseo de promover la reanudación de las negociaciones lo antes posible, sobre la base “del Plan Annan, las resoluciones de NN.UU y el acervo comunitario”.
- La entrevista del Presidente Papadopoulos con el SGNU Annan el 28 de febrero. Chipre pidió el nombramiento de un nuevo Enviado Especial del SGNU. Se anunció que se llevarían a cabo conversaciones bicomunales, a nivel técnico, para establecer una serie de medidas de fomento de la confianza (por ejemplo, sobre desminado) y para preparar el clima adecuado para la reanudación de las negociaciones políticas. Acordaron impulsar las actividades del Comité de Personas Desaparecidas. El SGNU señaló que la “Iniciativa Gül” (aunque los vínculos que establece ésta entre las obligaciones de Turquía con la UE las medidas para beneficiar a la “R.T.N.C” deben ser revisados, para el SGNU) y las propuestas chipriotas sobre Famagusta y Varosha contenían elementos que podían ser explorados, en particular durante las conversaciones técnicas. Por último, el SGNU anunció que estudiaría enviar a la zona una misión encabeza por el Vicesecretario General para Asuntos Políticos, Gambari, posiblemente antes de las elecciones legislativas de mayo, para evaluar la posibilidad (solicitada por Chipre) de nombrar un nuevo Enviado Especial.
- Por su parte, el actual Presidente del Consejo de la UE (el Canciller de Austria Wolfgang Schäussel) acaba de declarar que Turquía tiene de plazo “hasta finales de 2006” para reconocer a Chipre y abrir sus puertos y aeropuertos a los buques y aeronaves de ese país. Precisamente, Turquía acaba de rechazar (22-02-06) la entrada al puerto de Mersin de un buque con bandera de Chipre, lo que ha provocado las protestas chipriotas. Asimismo, el Canciller Schäussel se mostró comprensivo con las preocupaciones chipriotas respecto del Reglamento de Comercio Directo, como mostró la subsiguiente aprobación, en solitario, del Reglamento sobre Ayuda Financiera, junto con las condiciones establecidas para el progreso en cuanto al Reglamento de Comercio Directo. Papadopoulos, a su vez, ha vuelto a recordar que Chipre utilizará su veto si Turquía no cumple sus obligaciones con la Unión Europea.

## Conclusión

De lo hasta aquí expuesto, existen varios elementos que debemos considerar con ansias de conseguir una conclusión general sobre la situación en Chipre. Desde que los greco-chipriotas rechazaron el Plan Annan para reunificar la isla en abril de 2004, han sido considerados como el mayor obstáculo para alcanzar un acuerdo. Esta situación de actual bloqueo en Chipre quedó manifestada en aquel referéndum que demostró, ante todo, que no están interesados en la reunificación de la isla sobre una base bizonal y bicomunal. Lo único que persiguen es absorber a los turco-chipriotas como una minoría en el seno de la República de Chipre. Después de su entrada en la UE, los greco-chipriotas han enmarañado propuestas europeas





que tenían como finalidad facilitar las restricciones de comercio impuestas al no reconocido estado turco-chipriota.

Tras el referéndum también quedó demostrado que sólo un cambio de dirigentes en el sur de Chipre podría conducir a un acuerdo futuro, que a día de hoy se presenta prácticamente inaccesible. Los turco-chipriotas ya emprendieron este cambio con la elección del sucesor del controvertido Denktash, el Presidente Talat, que junto con su Ministro de AAEE, Serdar Denktash, representan un nuevo escenario plenamente comprometido con la reunificación. Lamentablemente, no puede decirse lo mismo del Presidente greco-chipriota, Papadopoulos, cuya intransigencia ha quedado totalmente al descubierto una vez que la terquedad de Denktash es pura historia. La desilusión de los dirigentes europeos y el Secretario General de la ONU con Papadopoulos tras el fracaso del referéndum, no debe sorprendernos si traemos a la luz la intolerancia y enemistad de éste hacia los turco-chipriotas a lo largo de su trayectoria política desde 1959, fecha en la que trabajaba como Consejero del Arzobispo Makarios y se declaró contrario a los Acuerdos de 1960 que se negociaban en Londres.

No es concebible pensar en los próximos meses en un escenario esperanzador acerca de un proceso de reunificación en la isla. Ha quedado bastante claro que los greco-chipriotas consideran la candidatura turca a entrar en la UE como un modo eficaz para extraer concesiones de Turquía. Esto podría llevar a plantearnos si existe preocupación en el norte de Chipre acerca de si, para mantener las negociaciones con la UE en marcha, los líderes turcos pudieran sacrificar los intereses de los turco-chipriotas. ¿Podría el Primer Ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, correr el riesgo de no abrir sus puertos y espacio aéreo a los greco-chipriotas siendo consciente de que la negociación de adhesión se interrumpiría?

La respuesta se presenta concisa y rigurosa al no gozar de un gran campo de acción. Con constancia de un sentimiento nacionalista en aumento, y la celebración de elecciones parlamentarias previstas en 2007, Erdogan no cederá, en modo alguno, ante las pretensiones greco-chipriotas. A este último respecto, tanto NN.UU. como la UE deben ser realistas y coherentes con sus planteamientos que anhelan terriblemente una solución, percatándose, como resulta lógico, de que no hay gobierno en Turquía ni en la RTNC que vaya a aceptar, en el momento presente o en el futuro, un acuerdo de reunificación sobre la no paridad e igualdad de los pueblos que han de unirse. La situación del conflicto de Chipre sigue siendo pues de bloqueo.





# UNISCI Discussion Papers

## IDENTITY CONFLICT AND ITS IMPLICATIONS FOR CONFLICT MANAGEMENT

**AUTHOR:<sup>1</sup>**

**AYTAN GAHRAMANOVA**  
**Mannheim University**

### Introduction

Ethnic conflicts with territorial dimensions expressed in secessionism have been important causes of contemporary conflict in the 1990s in the post Communist area and pose a major challenge to conflict management. Real or perceived inequalities and fears turn ethnicity into a political instrument for channeling ethnic based interests and needs.

Three major factors can be identified as influencing the wave of contemporary ethnic conflicts. First, the trend towards ‘democratization’ in previously authoritarian countries has given more opportunities for ethnic minorities to freely assert their perceived group rights. Second, there is increasing international concern for minority rights, which seems in some cases to override concerns on sovereignty. Third, there is a legal gap left for the voluntary interpretation of the content and holders of self-determination rights. In reality, such a situation can create a ‘legal license’ for violent ethnic conflict, with ethnic cleansing and human rights violations as the main attributes of the secessionist movement. This ‘hardly contributes to multicultural dialogue and the process of learning to live together’.<sup>2</sup>

This article suggests an analytical framework for understanding the inter-ethnic conflicts in the South Caucasus, using the case of Armenian-Azerbaijan dispute over Nagorniy Karabakh. Contrary to extreme primordialist or structuralist arguments, the author argues for an integrative framework to comprehend both structural and ‘ancient ethnic hatred’ discourse factors which mutually escalate and provoke violent ethnic conflict. It is ‘ancient ethnic hatred’ discourse that makes the contemporary internal wars – wars over identity.

Through analysis of the narratives and functions of the ‘ancient ethnic hatred’ discourse in the case of Nagorniy Karabakh conflict, the author draws implications for conflict management in respect to the need to integrate the conflict transformation approach into the peace process by targeting attitudes, fears and stereotypes nurtured by ‘ancient ethnic hatred’

<sup>1</sup> *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.* The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

<sup>2</sup> Falk, Richard: ‘Self-determination under International Law: The coherence of Doctrine vs. Incoherence of Experience,’ in Danspeckgruber, W. (2001): *The Self-Determination of Peoples, Community, nation, and state in the interdependent world*, Boulder, Lynne Rienner, p. 45.



discourse. A two-fold nature of Nagorniy Karabakh conflict - ethnic and territorial – implies a need for complementary applications of the conflict-settlement and conflict transformation approaches. In practice, that means involving broader civil society to target attitudes and stereotypes in addition to top-level negotiators and power-mediators focusing exclusively on a political settlement.

Following the logic of the arguments and the thesis, the article is divided into the three chapters. In the first chapter, a general overview of the context in South Caucasus is followed by a brief description of the dynamics of the Nagorniy Karabakh conflict. The second chapter, following a general theoretical debate on causality of ethnic conflict, emphasizes principle narratives which formed the ‘ancient ethnic hatred’ discourse in the Nagorniy Karabakh case. The third chapter draws implications from ‘ancient ethnic hatred’ discourse for conflict management. With this aim an overview of the conflict management efforts by power mediation, institutional mediation and middle-level leaders (Track II) in Nagorniy Karabakh case is provided with the emphasis of the middle level in discourse transformation. The fourth chapter contains the concluding remarks on the role, problems and perspectives of middle level leaders’ contribution to the peace process, and entry points for discourse transformation by both local and external actors.

## **1. South Caucasus – region of ‘frozen conflicts’**

### **1.1. Overview of the region**

Remarkable ethnic diversity in the Caucasus region has forced attempts to draw and re-draw political borders in the region since the collapse of Soviet Union. The three largest ethnic groups are the title groups and comprise overwhelming majorities of the three independent states: the Armenians, Azerbaijanis, and Georgians. The region is populated by some 15 million people: the Georgians (4,700 million); the Azerbaijanis (8 million); the Armenians (about 3 million). The ethnic composition of South Caucasus is extremely diverse. The only mono-ethnic country in South Caucasus is Armenia (since 1988-89), while Azerbaijan and Georgia accommodate large ethnic groups from neighboring republics. This is not a facilitating factor in stability of the region.

The republics of the South Caucasus have had a history of independent statehood only in a short two-year period of 1918-1921, which was interrupted by the incorporation of those states into the USSR in 1922. Soviet territory was divided into various ethnic units and structures reflecting certain hierarchy - republics, autonomous republics within the Union republic, and autonomous oblast (region/district)<sup>3</sup>.

The conflicts over the territorial status of three regions populated by ethnic minorities came on with the weakening of the Soviet Union: Autonomous Province of Nagorniy (mountainous) Karabakh of Azerbaijan, populated mainly by Armenians (armed conflict between 1988 and 1994) in Azerbaijan; the Autonomous Socialist Soviet Republic of Abkhazia (1992-93) and the South Ossetian Autonomous Province (1989-92), both in Georgia. The ethnopolitical conflicts in the region in the early 1990s have led to the death of over 50,000 people, great material destruction, and contributed significantly to the political

---

<sup>3</sup> Beissinger, Mark (2002): *Nationalist Mobilization and the Collapse of the Soviet Union*, Cambridge, Cambridge University Press.



instability, economic hardships, and the increase in transnational crime that has characterized the region in its first decade of independence.

The Caucasus region is characterized by a number of features which can partially explain a high level of ethnic tension.. Firstly, geographical factors explain how the low mobility of the population leads to perseverance of ethnic identity and native languages as point of reference for the right for self-determination. The second factor is what Tom de Waal called 'divergent national narratives'<sup>4</sup> i.e. contradictory interpretations of history. The third factor is connected to the availability of weaponry to secessionist movements during weakening of the USSR in the late 1980s.<sup>5</sup> Fourthly, perestroika made available various political opportunities structures which facilitated large social mobilization in the society, which did not have clear channels of mediation or mechanism of dialogue among the conflicting parties. 'Poor reporting and inadequate mass communication forced people to rely on hearsay, while the lack of democratic means of public debate facilitated the rapid growth of stereotypes, prejudice, narrow vision and hostility.'<sup>6</sup> Conflicting beliefs were generated on the both sides and in the absence of corrective interpretation grew into 'truth'. In other words, while reinforcing each other, structural and discourse factors produced wars in the early 1990s. One of the first ethnopolitical conflicts to erupt on the former Soviet territory was over the Armenian populated enclave of 4,400 sq km within Azerbaijan - Autonomous Region of Nagorniy Karabakh (NKAO) (76.9% Armenian population (and 21.5% Azerbaijani<sup>7</sup>), the Armenian majority of which demanded unification with Armenia in 1987 and later independence. The conflict went through the number of phases and is stuck in a 'no peace, no war' stage despite of fifteen years of negotiation under the auspices of the OSCE Minsk group, which is the main institution of the peace process in Nagorniy Karabakh.

The conflict over Nagorniy Karabakh is exemplary in terms of how identity constructs interplay with the political actions of the conflicting sides; and how a lack of adequate policy response prevents the conflict from positive transformation towards a sustainable settlement, let alone reconciliation.

The nature of Nagorniy Karabakh conflict and other conflicts in South Caucasus is ethno-territorial and based on separatism informed by self-determination right. They occurred within the borders of central state but had impact across the state boundaries. External factors played a crucial role in the conflicts, i.e. each of the secessionist constituencies has external patronage. They are political in nature and asymmetrical. They are protracted in duration, i.e. being military successful. The secessionist units are neither recognized by international community nor was any political settlement was achieved. They tend to develop dynamics independent of the original causes. They are embedded in the existing socio-political and cultural structures.

In addition, the region is characterized by controversial strategic background represented by the international community is presented by the regional powers such as Russia, Turkey, Iran, and increasingly the USA, and international organizations such as the UN, OSCE, CoE,

---

<sup>4</sup> DeWaal, Thomas: 'The Nagorny Karabakh conflict: origins, dynamics and misperceptions,' in Broers, Laurence (ed.) (2005): *The limits of leadership: Elites and societies in the Nagorny Karabakh peace process*. Conciliation Resources, ACCORD.

<sup>5</sup> Cornell, Svante E. (2002): *The South Caucasus: A regional overview and conflict assessment*. SIDA/Cornell Caspian Consulting

<sup>6</sup> Kurkchian Marina, (2005): 'The Karabakh Conflict,' in: Herzig, E. and Kurkchian, M. (eds): *The Armenians: Past and Present in the making of national identity*, pp. 147-165

<sup>7</sup> 145,500 Armenians and 46,347 ethnic Azerbaijanis, see references in ICG European Report No. 166.



NATO and CIS. As D. Lynch put it ‘the international community (presence is?) sufficient to create misperceptions and misunderstandings but not enough to dissolve them’.<sup>8</sup>

## 1.2. Brief history of Nagorno-Karabakh conflict

*The Seven Rules of Nationalism (Formulated by David C. Pugh<sup>9</sup>)*

1. If an area was ours for 500 years and yours for 50 years, it should belong to *us*. You are merely occupiers.
2. If an area was yours for 500 years and ours for 50 years, it should belong to *us*. Borders must not be changed.
3. If an area belonged to us 500 years ago but never since then, it should belong to *us*. It is the Cradle of our Nation.
4. If a majority of our people live there, it must belong to *us*, they must enjoy the right of self-determination.
5. If a minority of our people live there, it must belong to *us*, they must be protected against your oppression.
6. All the above rules apply to *us* but not to *you*.
7. *Our* dream of greatness is Historical Necessity, *yours* is Fascism.

The conflict over Nagorniy Karabakh passed through various stages. Below after a short description of the dynamic of the conflict, we will distill the identity narratives to outline ‘ancient-hatred’ discourse.

*Quarrel resulted from the hard public debates:* Before a full-fledged fighting broke out at the end of 1991, in the late 1980s intellectuals had formulated detailed arguments that formed a national frame of reference. Diametrically opposed versions of history were propagated by Armenian writer Zori Balayan and Azerbaijan scholar Zia Bunyatov. Both sides linked an issue of national identity formation to possession of Nagorniy Karabakh. This contributed into a sensation of insecurity in the face of the threat posed by the ‘other’, real or perceived since the modern history of both Armenians and Azerbaijanis contains enough cases of catastrophe to provide grounds for insecurity and narratives for nationalist story. However, from the very beginning of the public debate, the Armenian position had an advantage in ‘information war’ and their version of the story was known better than the locally articulated Azerbaijani opinion.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Lynch, D. (ed) (2003): *The South Caucasus: A challenge for the EU*. Chaillot Papers, No. 65, Paris, EU

<sup>9</sup> Heradstveit, Daniel (1993): *Ethnic Conflicts and Refugees in the Former Soviet Union* (Oslo: Norwegian Refugee Council, p.4.) In MacFarlane, S. Neil and Minear, Larry (1997): *Humanitarian Action and Politics: The Case of Nagorno-Karabakh*, Occasional Paper #25, The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies

<sup>10</sup> De Waal, Thomas (2003): *Black Garden: Armenia and Azerbaijan though peace and war*. New York, New York University Press, p. 30.



*Crisis, which marked beginning of escalation by calling for actions.* Once the political dispute had begun in late 1987 with Armenian rallies, followed by Azerbaijan's protest, identification across the ethnic fault lines resulted in mutual influx of refugees. The first group of Azerbaijani refugees fled from Armenia in winter 1987–1988 and in beginning of 1988 Armenian refugees from Azerbaijan. Horror stories of the suffering of the refugees were used widely in mass mobilization. The voting of Nagorno-Karabakh Autonomous Region (NKAO) to be transferred to Armenia in February 1988 led<sup>11</sup> to the largest demonstrations ever seen in the capitals of Armenia and Azerbaijan.

In May 1988 the proposal to upgrade the status of Nagorny Karabakh Autonomous Oblast (region) to that of Autonomous Republic (which would give the province new privileges: local parliament, constitution, and government, building of Lachin road to connect with Armenia) was rejected by Pogosian, party leader of the Armenian community of Nagorny Karabakh.<sup>12</sup>

*Sporadic interethnic violence.* What brought confrontational politics into sporadic inter-ethnic clashes was the pogrom in Sumgait in Azerbaijan on 28-29 February 1988, where a sudden influx of Azerbaijanis refugees from Armenia, a high concentration of *lumpen* proletariat, and the silence of the authorities in Moscow inspired angry demonstrations and pogroms with 30 Armenians, and 6 Azerbaijani killed.<sup>13</sup> September-October 1988 is marked by massive influx of Azerbaijani population from NKAO and Armenia.

Following the resolution adopted on June 15 by the Supreme Soviet of Armenia formally giving its approval to the idea of Nagorny Karabakh joining Armenia, the Regional Soviet of Nagorny Karabakh passed a resolution for the unilateral secession from Azerbaijan and renaming Nagorny Karabakh 'the Artsakh Armenian Autonomous Region.'

In August 1989, Azerbaijan stopped railway communication with Armenia and Nagorny Karabakh. From the second half of 1989, as Nagorny Karabakh got small arms to replace the rifles, casualties increased.<sup>14</sup> On December 1, The Armenian Supreme Soviet and Nagorny Karabakh National Council passed a joint resolution announcing 'reunification of Armenian SSR and Nagorny Karabakh, and the population of Nagorny Karabakh is granted rights of citizenship of the Armenian SSR.'<sup>15</sup>

In the situation of silence from Moscow and non-interference of the Red Army forces located in Baku, in January 13-15, 1990 pogroms of the remaining Armenians took place and resulted in more than one hundred dead before an evacuation was organized by the Azerbaijani Popular Front (APF). The APF was gaining public support and in January 20, USSR leaders sent Red Army forces to Baku killing around 150 civilians.

In 1990, a leader of Karabakh Committee, the Armenian movement, Ter-Petrosian, became a chair of Supreme Soviet and, in 1991 a President of Armenia. In November 1991, the Azerbaijan Supreme Soviet annulled the autonomous status of Nagorny Karabakh, and in response, the region held a referendum in favor of secession from Azerbaijan although from legal point of view, referendum is only allowed in the whole territory of Azerbaijan.

<sup>11</sup> The resolution did not comply with the constitution of USSR, according to which the autonomous oblasts do not have a right to secede from a Union republic or from the USSR.

<sup>12</sup> De Waal, *op cit.*, p. 60.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 40-41.

<sup>14</sup> *Ibid.* p. 71.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p.72.





Operation ‘Ring’ approved by Moscow was launched by Azerbaijan with the aim to restore order through intimidation of Karabakh Armenians, and to create a ring of Azerbaijani villages around Nagorniy Karabakh inspired the Armenian Party officials of Nagorniy Karabakh to pass resolution on June 19, 1991 to change ‘the course from policy of confrontation to a policy of dialogue and negotiation’ and sent delegation to Baku. Less than one month later, Grigorian Valery who headed the delegation was shot in Stepanakert, a main city of Nagorniy Karabakh. Commenting this event, nationalist activist Galstiyanyan Zhanna said: “Anyone who signed such document... we would have threatened his life...even if this was a close friend of ours.”<sup>16</sup>

*Full-fledged war and ceasefire agreement.* Following the collapse of the Soviet Union, on January 1992, Nagorno-Karabakh parliament declared the region's independence and conflict escalated into full-fledged warfare with involvement of *fedayin* from Armenia, the brutal episodes of which were the central government's shelling of main city of Nagorno-Karabakh in 1992 and the massacre of the 613 Azerbaijani civilians of Khojaly city by the Armenian forces in February 1992.

The advancement of Azerbaijani forces in second half of 1992 was hampered by the domestic turmoil and *coup d'eta*, which brought Heydar Aliyev, ex-USSR KGB chief, to power in Azerbaijan. In February–June 1993, the Armenian forces advanced beyond Nagorniy Karabakh. The attack sharpened the division among Armenian leadership: those who were interested in a diplomatic settlement to the war (President Ter-Petrosian) and those who wanted to continue military advantage (Defense Minister, and Nagorniy Karabakh Armenian leaders).<sup>17</sup> In four months, as power changed in Baku, Azerbaijanis gave up five regions beyond Nagorniy Karabakh practically without fight.<sup>18</sup>

Throughout the war, the both sides received support from various international volunteers and mercenaries as well as patron-states: Armenians of Nagorniy Karabakh were supported by the Russian military bases located in Nagorniy Karabakh, Armenia and Armenian Diaspora; Azerbaijan was supported by consultancy of Turkish militants, and until late 1992 from locally based Russian divisions.

Since March 1992, CSCE represented first-ever international organization's involvement into resolving military conflict in the former Soviet Union. The initiative was taken by the OSCE “Minsk group” which worked towards presenting cease-fire proposal. However, brokered by Russia Minister of Defense, Grachev the ceasefire was signed in 1994 primarily as a result of decisive Armenian military victory over Azerbaijani forces, which led to occupation of Nagorno-Karabakh region and seven adjacent regions beyond Nagorniy Karabakh (16% of Azerbaijan) and the expulsion of half a million of Azerbaijanis from those regions. Total numbers of refugees were estimated to some 300 000 Armenians fled to Armenia from Azerbaijan in 1988-92;<sup>19</sup> 724,000 Azerbaijanis (and Kurds) fled from Armenia, Nagorno-Karabakh and the surrounding seven districts.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> De Waal, *op. cit* (2003), p.120.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p 212.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 215.

<sup>19</sup> Parliamentary Assembly Report ‘Situation of refugees and displaced persons in Armenia, Azerbaijan and Georgia’ Doc. 9480, 4 June 2002, in <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc02/EDOC9480.htm>.

<sup>20</sup> International Crisis Group Europe Report No. 166: ‘Nagorno-Karabakh: Viewing the Conflict from the Ground’, 14 September 2005, in <http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/caucasus/166>.





'No war, no peace': Nagorniy Karabakh is a case of de facto secession and integration with Armenia. A situation often described by the term "frozen conflict" means that neither central state nor international community recognized them and there is no an agreed political settlement. Nagorniy Karabakh is a part of the Armenian currency area, customs union, common foreign passports; the former 'President of Nagorniy Karabakh' became the President of Armenia, Nagorno-Karabakh is in the official home budget of Armenia, Armenian army servants (soldiers?) have to serve at least half of their term in Nagorno-Karabakh. According to the unofficial estimations, there are about 10 000 solders out of 20 000 from Armenia serving in Nagorniy Karabakh army.<sup>21</sup>

The number of population of the region apparently decreased since 1988: although the local authorities indicate the figure 145 000 ( i.e as pre-war), according to foreign aid workers, the number of population of Nagorniy Karabakh with those inhabiting the occupied territories does not exceed 60 000 people,<sup>22</sup> of which about 1/3 are displaced Armenians from other regions of Azerbaijan. However, leaders of Nagorniy Karabakh implement various policies of encouraging population to move to the region.<sup>23</sup>

## **2. The role of 'ancient ethnic hatred' discourse in ethnic conflict**

### **2.1. Theoretical debate on the causality of ethnic conflict**

While generally ethnic conflict appears to be a permanent form of struggle in the modern world, ethno-territorial conflicts expressed in irredentism and secessionism have been important causes of 'new' conflicts in the 1990s in the post Communist area. The phenomenon of ethnic conflict is often depicted as 'internal' since it usually involves a dispute within the borders of an existing State. However, recent experience has shown that perception of internal war, as a matter of domestic concern is no longer sustainable in the reality of post-cold-war time. Thus, the externalist approach with its neo-realist assumptions proves to be unaccommodating in its ignoring domestic variables in the search for a better understanding of the nature and causes of internal war. On the other hand, internalist approach has been criticized for neglecting external factors in the analysis of the 'domestic' issues.

Therefore, a study of causes of phenomena such as ethnic conflicts and its possibly violent expression requires a much more comprehensive analytical framework, one of which can transcend the State-centric focus of the realists on the one hand, and the society centered perspective of political theory on the other.

The volume of academic explanatory studies on ethnic conflict can be categorized roughly into two main approaches: primordial approach with its 'ancient hatreds' argument; structuralist with the socio-political arguments. In a more simplistic sense, it is a debate about whether the ethnically motivated violence is rational or irrational.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>22</sup> DeWaal, *op. cit.*, p. 285; Zardusht Alizadeh, speech at conference, 'Yujniy Kavkaz –nestabilniy region zamorojennix konfliktov' / 'South Caucasus- unstable region of the frozen conflicts', Berlin, November 26-27, pp. 91-96; International Crisis Group European report No. 164, *op. cit.*, p. 5.

<sup>23</sup> Petrosian, David (2005) 'Nagorno-Karabakh: One year more without a war', Yerevan, p. 74 quoted in ICG European report No. 164, *op. cit.* p. 6.



Vast scope of literature in international politics focuses on ethnic conflicts appealing to the argument of ‘ancient hatreds’ with the elements of irrationality. This approach takes its root in primordial explanation of ethnicity. For example, the central argument of Vanhanen’s study is that a significant part of the universality of ethnic conflicts can be explained by our developed predisposition to ethnic nepotism, which is regarded as an extended form of kin nepotism.<sup>24</sup> Rushton complemented the theories of kin selection and ethnic nepotism by his genetic similarity theory. This theory suggests, “genetically similar people tend to seek one another out and to provide mutually supportive environments such as marriage, friendship, and social groups. This may represent a biological factor underlying ethnocentrism and group selection”.<sup>25</sup> Van den Berghe noted that “the degree of cooperation between organisms can be expected to be a direct function of the proportion of the genes they share; conversely, the degree of conflict between them is an inverse function of the proportion of shared genes”<sup>26</sup>

By being mono-causal, primordial approach risks ignoring the political and economic motivation of ethnic conflict<sup>27</sup> and the fact that the components of ethnic identity drawn from collective memory is also subject to reinvention (predominance of certain narratives over the others) especially when other sources of political legitimization fail.<sup>28</sup> Moreover, primordial/ancient hatred approach tends to focus on mass dimensions as uncontrollable social forces, and hereby underestimate the role of the political elite and their logic of perceived threats and opportunities under which elites make the choices in political crises.<sup>29</sup>

Structuralist approach attempts to encompass the broad social, political, and economic variables that supposedly drive internal conflict. A structuralist point re-focuses attention on state processes in internal war: conflict is the result of state-making – both in terms of territorial consolidation and institution-building,- i.e. ‘weak states’ argument prevails.<sup>30</sup> Michael Brown limits ethnic conflict to “a dispute about important political, economic, social, cultural, or territorial issues between two or more ethnic communities.”<sup>31</sup> Stavenhagen adds that “ethnic conflicts generally involve a clash of interests or a struggle over rights: rights to land, education, the use of language, political representation, freedom of religion, the preservation of ethnic identity, autonomy, or self-determination, etc.”<sup>32</sup> Another group of scholars in the structuralist approach emphasizes the rationality argument in explanation of internal wars. It suggests that certain structural conditions, which weaken state structures due

<sup>24</sup> Vanhanen, Tatu (1999): *Ethnic Conflicts Explained by Ethnic Nepotism. Research in Biopolitics*, Vol. 7, Stamford, CT, JAI Press.

<sup>25</sup> Rushton, J.P. (1995): *Race, Evolution, and Behavior*. New Brunswick, Transaction, p. 69.

<sup>26</sup> Van den Berghe, P.L. (1981/1987): *The Ethnic Phenomenon*. New York, Elsevier, p. 7.

<sup>27</sup> Keen, David (1998): ‘The Economic Functions of Violence in Civil Wars’, *Adelphi Papers*, nº 320, Oxford, Oxford University Press, p. 10-11.

<sup>28</sup> Kaldor, Mary (1999): *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge, UK: Polity Press, p.7

<sup>29</sup> Job, Brian: ‘The Insecurity Dilemma: National, Regime, and State Securities in the Third World.’ In: Job, Brian. (ed.) (1992): *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*. Boulder, CO, Lynne Rienner.

<sup>30</sup> Ayoob, Mohammed: ‘State Making, State Breaking, and State Failure,’ in Crocker, Chester; Hampson, Fen Olser and Aall, Pamela (eds.) (1996): *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press; Tilly, Charles: ‘Reflections on the History of European State-Making,’ in Tilly, Charles (ed.) (1975): *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, NJ, Princeton University Press; Zartman, I. William: ‘Introduction: Posing the Problem of State Collapse,’ in Zartman, I.W. (ed.) (1995): *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, CO, Lynne Rienner.

<sup>31</sup> Brown, Michael E.: ‘Causes and Implication of Ethnic Conflict’, in Brown, Michael E. (ed.) (1993): *Ethnic Conflict and International Security* Princeton, NJ, Princeton University Press, p. 5.

<sup>32</sup> Stavenhagen, Rodolfo (1991): *The Ethnic Question. Conflicts, Development, and Human Rights*, p. 77.



to the globalization process, inspire elites and groups to make rational decisions to pursue their aims by violent means. For example, many current internal wars involve aspects of maintenance of 'war economies' by certain entrepreneurs.<sup>33</sup> The role of political and ethnic entrepreneurs, who deliberately construct a "totalizing discourse" of violence, was examined by Jackson. His research confirms the importance of "discourse"—as historical memory, symbolic politics, and language—in constructing a culture of violence in which former neighbors are induced to commit atrocities against each other. Jackson argues that in weak states characterized by poverty, social division, and institutional incapacity, totalizing discourses can protract inter-communal violence.<sup>34</sup>

The weakness of the 'weak state' concept is that it does not help us to answer why there are also ethnic conflicts in a strong states such as UK, Spain, and Turkey. It fails to explain a number of phenomena such as the nature of religion and ethnic conflicts. Why should one invented, structured version of the past be more persuasive than the other? In other words, the past the political elite in ethnic conflict appeal to is not any past but the past of the particular community with certain events and personages which could be interpreted in various ways.<sup>35</sup> Generally, the approach's over-concentration on the elite manipulation of 'the masse' underestimates dynamics of mass mobilization to answer why people are so readily responsive to nationalist slogans.<sup>36</sup>

In the context of the primordialism-structuralism debate, it is reasonable to argue that while any of these explanations can make ethnic conflict highly probable, none of them by themselves could give a sufficient explanation of why ethnic rivalry rises in certain regions, but not in other. It is logical to assume that the 'raw material' for 'ancient-hatred' discourse exists almost everywhere, yet conflicts do not erupt in every region; and vice versa, even in places with a positive interaction background, conflicts breakout. Therefore, it seems that ethnicity itself is not a cause of violent conflict, but when ethnicity gets linked in a problematic way to the contextual factors it comes as one of the major fault lines along which societies fracture.<sup>37</sup> When shaped by the behavior and policies of local elites and regional powers, certain groups (mainly at the middle level represented by intelligentsia) re-frame and reinforce the 'ancient hatred' discourse.

In this context, a plausible hypothesis would be that historical conditions (background context) have created a situation in which ethno-territorial identity achieves greater political importance, and provides ground for mass mobilization to pursue various interests to maximize the privilege of its position especially in the period of weakening of central state. Inspired by modernity's 'rules of game' with the Nation-State as a main goal and actor of international arena, ethno-nationalist movements make claims on behalf of people. Yet the implication of these claims are very often of a territorial nature in terms of internal or external self-determination depending on the opportunities and threats negatively or positively related to the preservation and development of group's ethnic identity.<sup>38</sup> In such ethno-national mobilization, various methods - peaceful and violent - are employed depending on the

---

<sup>33</sup> Kaldor (1999), *op. cit.*

<sup>34</sup> Jackson, Richard: 'The Social Construction of Internal War' in Jackson, Richard (ed.) (2004): *(Re)Constructing Cultures of Violence and Peace*. Amsterdam/New York, NY.

<sup>35</sup> Ozkeremli, Umut (2000): *Theories of nationalism. A Critical Introduction*. Palgrave, p. 122.

<sup>36</sup> Smith, in Ozkeremli, *op. cit.*, p 40.

<sup>37</sup> Singh, Maheshwar: 'Ethnic Conflict and International Security: Theoretical Considerations'. *World Affairs* (Online Journal), Vol. 6, No. 4 (October -December 2002).

<sup>38</sup> Wolf, Stefan (2003): *Disputed Territories*. New York, Berghan Books, p. 7



resources available, overall regional context, and patronage. The role of both actors, elite and mass is prominent in this process: they are mutually triggered.

Thus, we come up with two-level framework for understanding ethnic conflict: - the level of background context (regional and domestic political context; opportunities available; lack of mediation channels); and – the level of the ‘ancient ethnic hatred’ discourse based on the ontological issue and security dilemma. These two levels of factors through reinforcing each other produce a risk of violent conflict. The plausibility of this hypothesis and framework is demonstrated on the case of Azerbaijani-Armenian conflict in the Nagorno-Karabakh conflict.

Some scholarly opinion states that the Nagorno-Karabakh conflict is actually an issue of territory rather than national identity. That is pushing the differences between ethnic groups into hatred and violence.<sup>39</sup> Other scholars emphasize economically motivated grounds or cultural suppression as the most probable sources of the ethnic conflict. However, the fact is that even a big influx of investment from Moscow in 1988-89 did not convince the Karabakh Armenians it was within their interests to stay within Soviet Azerbaijan.

In the following section we will try to present some key points articulated by the intelligentsia and widely referred to by the Armenians and Azerbaijanis in ‘proving’ their ownership of Nagorniy Karabakh in order to outline narratives of the discourse revived, re-framed and successfully appealed to during ethno-national mobilization. Understanding of those identity narratives is very important in the context of the urgency of transformation of the whole discourse from ‘ancient ethnic hatred’ discourse to peace discourse.

## **2.2. ‘Ancient ethnic hatred’ discourse in case of Azerbaijani-Armenian conflict**

1. Both the Armenian and Azerbaijani sides perceive possessing of Nagorniy Karabakh as a cornerstone of their national identity. Identity associated with the ownership of Karabakh by Azerbaijani side is linked to the feudal state khanate of Karabakh in XVIII-XIX cc and its most prominent rulers Panakh khan, Ibrahim khan and number of prominent poets and singers; for Armenian side the ownership is connected with the ‘Meliks’(princes) and multiple cultural memorials.

Antagonism between Armenia and Azerbaijan are traced back to street-level fighting which occurred in 1905, in Baku resulted in 10,000 deaths, mainly Azerbaijani<sup>40</sup> and in March 30 –April 1,1918, when Armenian nationalists of Dashnakzutun party supported Bolshevik communist revolt and intervened together with Russian Red Army in Baku, Shemakha, Guba, Lenkoran cities where allegedly more than 50 000 Azerbaijanis were killed: ‘As the Armenians found support among the Reds (who regarded the Tartars [Azerbaijanis] as a counter-revolutionary elements) the fighting soon became a massacre of the Tartar population.’<sup>41</sup> These events were revived in collective memory and accentuated during the events of 1988 and the massacre of the Azerbaijanis population of Khojali city in

<sup>39</sup> Milanova, Nadia ‘The Territory-Identity Nexus in the Conflict over Nagorniy Karabakh: Implications for OSCE Peace Efforts,’ *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, No. 2 (2003).

<sup>40</sup> Swietochowski, Tadeuz (1995): *Russia and Azerbaijan: The borderland in transition*. New York, Columbia University Press, p. 39.

<sup>41</sup> Smith, Michael: ‘The Russian Revolution as National Revolution: Tragic Deaths and Rituals of Remembrance in Muslim Azerbaijan (1907–1920)’, *Jahrbucher fur Geschichte Osteuropas*, vol. 49 (2001).



Nagorno-Karabakh in February 1992 to strengthen feeling of consistent hatred of Armenians towards Azerbaijanis.

2. Throughout an independent state-building period of 1918-1920, the interethnic clashes continued between Azerbaijanis and Armenians over territories with mixed populations, including in the Karabakh region where the mountainous part were populated predominantly by Armenians and the plain by Azerbaijanis. Brutal inter-ethnic clashes resulted in a change in ethnic proportions. For example, while before 1918-20 clashes, population of Shusha was mix (Azerbaijanis and Armenians approximately 42% and 57% correspondingly in 1897/42), after the clashes the proportion changed in favor of Azerbaijanis. In the same way, in the ethnically mix Erivan with almost equal proportions of Armenians and Azerbaijanis ethnics (50%-50% by 1830), ethnic proportion changed in favor of Armenians in the beginning of XXc. Both ethnic groups perceive those facts as result of massacres and policy of ethnic cleansing, especially a brutal suppression of the Armenian rebellion in March 1920 in the mountains of Karabakh.

Finally, with the establishing communist rule, on July 5, 1921 The Caucasus Committee ('Kavburo'), the highest communist authority in Caucasus, voted to keep Karabakh within Azerbaijan border based on economical reasons. First, it was assumed that this less developed region will more benefit from the more industrialized Baku; second, it suited the Azerbaijanis inhabiting the plains of Karabakh to drive their sheep to the high pastures of mountainous Karabakh in summer, and down to the plains for the winter.<sup>43</sup> At the same time following advice of Stalin on granting Armenian minority an autonomy, on July 7, 1923, Central Executive Committee of the Azerbaijan SSR issued a decree «On establishment of the autonomous region of the Nagorniy Karabakh»<sup>44</sup>, setting administrative borders that cut the mountainous part with predominately Armenian villages from the rest of the Karabakh with predominately Azerbaijani villages.<sup>45</sup>

The decision of 1921 is perceived by Armenians as an unjust historical error committed by 'the illegal communist ruler Stalin'<sup>46</sup>. Azerbaijan takes this decision as a legal action by the highest authority of that time, noting that 200 000 strong Azerbaijan community in Armenia has never gained the autonomy, and that the other mix populated region Zangezur, as well as a number of villages in the year 1922, 1929, and 1969 were incorporated to Armenia by Stalin,<sup>47</sup> who also in the period of 1948-1951 signed decrees on a forced "resettlement" of approximately 100,000 Azerbaijani nationals from Armenian SSR to Azerbaijan SSR.<sup>48</sup>

<sup>42</sup> *Perepis' 1897*, t. 61, 63, 69, 71, tab. XXIV, in Muradaliyeva (1991), p. 82, referenced in Eva-Maria Auch (ed.) (2004): *Muslim-Untertan-Bürger: Idenitätswandel in Gesellschaftlichen Transformationsprozesse der muslimischen Ostprovinzen Südkaukasiens (end 18-Anfang 19)*, pp. 592-604.

<sup>43</sup> DeWaal, *op. cit.*, p. 131.

<sup>44</sup> *Baku Worker* (Bakinsky rabochi) newspaper, July 9, 1923 / Id., in *History of Nagorniy Karabakh*. Available from <http://www.karabakh.org/?id=3051&item=5>.

<sup>45</sup> Altstadt, A. L.: 'O Patria Mia: National Conflict in Mountainous Karabakh,' in Duncan W.R. and Holman, G.P. (eds.) (1994): *Ethnic Nationalism and Regional Conflict: The Former Soviet Union and Yugoslavia*, Boulder, CO, Westview Press.

<sup>46</sup> Letter of Mikhayil Vardanian, Charge d'Affairs, a.i. Embassy of Armenia, *Embassy Magazine*, 22 February 2006, in [http://www.embassymag.ca/html/index.php?display=story&full\\_path=/2006/february/22/let2](http://www.embassymag.ca/html/index.php?display=story&full_path=/2006/february/22/let2).

<sup>47</sup> MFA of Azerbaijan Republic Bulletin: 'Concise Historical Information on Azerbaijan and the roots of the Armenian-Azerbaijani Conflict', INF/192/96, 16 October, 1996.

<sup>48</sup> USSR Council of Ministers decrees, dated 23 December 1947 (No. 4083) and 10 March 1948 (No. 754), referenced in Baguirov, Adil: 'Top 5 Myths Circulating about the Nagorno-Karabakh Conflict,' *Azerbaijan*





3. The latter issue is subject to controversial interpretation by Armenian and Azerbaijani sides. The Azerbaijani side's version refers to it as deportation a result of a policy of making Armenia a mono-ethnic country. In 1943 in Teheran conference discussing USSR-Iran relationships, Armenian Diaspora appealed to the Minister of foreign affairs of USSR, Molotov, V. to allow re-settlement of Iranian Armenians to USSR. After official approval of the request by Stalin, the chief of Armenia G. Arutyunov also got permission on re-settlement of Azerbaijanis living in Armenia to Azerbaijan to liberate place for Armenians from abroad. Following the resolution passed by the USSR Ministries Council and dated December 23, 1947, the strategic Azerbaijani settlements around Erevan and other regional centers of Armenia were liberated from Azerbaijanis in 1947-53.<sup>49</sup>

According to Armenian version, the Azerbaijanis misinterpret Soviet resettlement of Azerbaijanis from Armenia in Soviet times: in fact, this was the best deal of Soviet government in the nationalization policy, which targeted the problem of demographical vacuum in the central plain zone of Azerbaijan. USSR Ministries Council passed resolution on 'Resettlement of kolkhoz-workers and other Azerbaijani population to Kura-Araks plains of Azerbaijani USSR' of December 23, 1947.<sup>50</sup>

4. While the Azerbaijan population was growing sharply, the number of Armenians stayed roughly the same level and in Nagorniy Karabakh decreased from 90% to 70% for the 70 years of Soviet period. Therefore, the main concern of the Armenians was a fear of a demographic marginalization in the region, which can be prevented by resorting to self-determination right.<sup>51</sup> However, the census of 1970-79 shows that in Armenia the ethnic Armenian population rose by 23%, while the Azerbaijanis minority in Armenia only by 8%. The same was observed in relation to Azerbaijan, where the title nation was increasing, and Armenian and Russian decreasing.<sup>52</sup> These facts contributed into mutual fears.

Therefore, the decision of the local authority in 1988 about transference of NKAO to Armenia is perceived by Armenians as 'a constitutional right to self-determination'<sup>53</sup>. According to the Armenians perception, Azerbaijan authorities operated a policy of socio-economical and cultural discrimination designated to expel Armenian people from Nagorniy Karabakh, as a result of which Armenian proportion decreased from 95% in 1921 to 75% in 1988; financial resources were put into the development of villages with predominant Azeri population; few books were published in Armenian language; there was no Armenian-language TV in the region, the history of Armenia was not taught in Armenian-language schools; appointments to professional positions were to be approved by Baku. In other words, complaints are about 'suppressing of Armenians demand to have Nagorniy Karabakh as distinctively Armenian region'.<sup>54</sup>

At the background of these perceptions, the conclusion made by Armenians is that in case Nagorniy Karabakh was in Azerbaijan, an ethnic cleansing would have been effectively implemented. All this would be a part of Pan-Turkism designed to rebuild a vast Turkish

---

*International magazine*, No. 6.1 (Spring 1998); updated version is also available from BakuToday.Net <http://www.bakutoday.net/view.php?d=4400>.

<sup>49</sup> Mirkadirov, R. and Bayramova, J.: *Zerkalo*, 19 April 2006.

<sup>50</sup> Sarkisan, Manvel: "IA Regnum", quoted in Mirkadirov and Bayramova, *op. cit.*

<sup>51</sup> Hunter (1993): *The Transcaucasia in Transition*. Washington DC, Center for Strategic and International Studies, p. 105.

<sup>52</sup> DeWaal, *op. cit.*, p.133.

<sup>53</sup> Kurkchiyan, *op. cit.*, p. 152.

<sup>54</sup> DeWaal, *op. cit.*





state.<sup>55</sup> In addition, according to the perception of the Armenians Nagorniy-Karabakh ‘was never a part of independent Azerbaijan’.<sup>56</sup>

Contrary to this view, Azerbaijanis perceive the events of 1988 as manipulation of the external intervention, namely by the Armenian Diaspora. Azerbaijan’s position is confirmed by international law in terms of its inviolability of territorial integrity via violence and invalidity of all resolutions, referendums held in Nagorniy Karabakh since the constitutions neither of USSR nor of independent Azerbaijan permit secession of the autonomous regions. The principle position of Azerbaijan is that that ethnic composition cannot be a sufficient motivation for the changing of its borders. In addition, according to the opinion of Azerbaijani side there is no objective reason to suspect the existence of a deliberate policy of discrimination against Armenians in Azerbaijan: the region contained Armenian schools and theaters. As for low number of books published in Armenian, the same was in respect of Azerbaijani language books, which were under-published in the context of the general Russification policy of Kremlin. As for immigration and change of ethnic proportions, it is a result of a normal tendency of migration from provinces to the capital, so Armenians were moving to the capital Baku or Moscow to get advantages in employment and education. Actually, a 215 000 Armenian community of Baku was the most advantageous, having jobs and housing in the prestigious quarters of the city; at the same time, a newly arrived Armenians from the province set up their neighborhoods in Baku. Financially there was urgency to support Azerbaijani villages since they were the poorest in the region while predominately Armenian populated cities in the region were much better-off. Generally, in Nagorniy Karabakh the fact is that the province was not substantially poorer than many other parts of the Soviet Union. It had indicators higher than average economic indicators for Azerbaijan: while the industrial output of the whole Azerbaijan rose by a factor of 3 (1970-86), for Nagorniy Karabakh the figure was 3.3; capital investments rose by factor of 3.1 (1970-86), while only by factor 2.5 in the whole Azerbaijan; the housing space available to each inhabitant of the NKAO was nearly 1/3 greater than average for Azerbaijan.<sup>57</sup> As for control of Baku on professional appointments, this is attributed to the general authoritarian governance system of USSR.

Thus, according to Azerbaijani opinion, the ‘Karabakh problem’ is made up by the Armenian chauvinists led by the Armenian fundamentalist party Dashnakzutun, who want to re-conquer the territories held by their ancestors a thousand years ago to restore a legendary ‘Greater Armenia from Sea to Sea’ of I century BC.<sup>58</sup>

5. Pogroms of Armenians in February 1988 in Sumgait and in January 1990 in Baku are points of reference for different interpretations by the parties of the conflict. Armenians say the events were attempts to frighten them and serve evidence of general hostile intentions of Azerbaijanis towards Armenians. The events were put in context of the massacres of 1915 in Ottoman Empire. The Azerbaijani side presents these events in the context of the logic the violent ethnic conflict and points out to the background of the events as inspired by the influx of refugees who were violently displaced from Armenia and the subsequent pogroms as committed by lumpen proletariat motivated to grab the possessions of Armenians in those cities.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Kurkchian, *op. cit.*, p. 153.

<sup>56</sup> Letter of Mikhayil Vardanian, Charge d’Affairs, a.i., *op.cit*

<sup>57</sup> Minister of Foreign Affairs of Azerbaijan Republic Bulletin, *op cit*, p. 13.

<sup>58</sup> Kurkchian, *op. cit* p.153; also see interviews with IDPs in International Crisis Group Europe report No 166.

<sup>59</sup> DeWaal, *op. cit.*, pp. 30-44.



6. The massacre of 613 Azeri civilians in Khojaly city in Nagorniy Karabakh in February 26, 1992 by Armenian forces with the alleged support of Russian military basis in Armenia gave ground for Azerbaijan to accuse Armenia in genocide of Azerbaijani population.<sup>60</sup> Serge Sarkissian, Defense Minister of Armenia expressed quite clearly the message of the massacre: “Before Khojaly the Azerbaijanis thought that... the Armenians were people who could not raise their hands against the civilian population. We were able to break that [stereotype].”<sup>61</sup> On its part, the shelling of the main cities of Nagorniy Karabakh by the Azerbaijani forces caused civilian casualty, which is hard for Armenians to forgive.

7. The Armenians, of whom a minority live in homeland state and majority across the world, are linked in their shared identity by what sociologists called ‘a web of significance’, which is formed by the collective memory, ‘socially constructed’ selection from history that provides a shared self-image. In this self-image, it became the custom to express national identity in terms of conflict with the enemy.<sup>62</sup> In this context, at its cornerstone is a deep hatred against anything Turkish, which is traced back to the sufferings, deportation and massacres of Armenians in 1915 under Ottoman Empire. In Turkish ideology, the event has a very different interpretation: deportation is perceived as necessary since the Armenians were the fifth column of the Great Powers in World War I, who were seeking to destroy the new Turkish state.<sup>63</sup> In addition, according to Turkish methodology of the calculation of victims based on the numbers of Armenian emigrants all over the world, pre-war and post-war population, the total number of killed does not exceed 300 000. In their turn, Turkey compares this number with two millions of Turks killed during the war.

Azerbaijanis are called by the Armenians ‘Turks’ due to their linguistic commonality with Turkey,<sup>64</sup> and therefore, as also sharing the responsibility of the massacre of Armenian people in the period of World War I, although Azerbaijan never was a part of the Ottoman Empire.

8. Military activities finished in 1994 with the military gain in favor of Armenia, who occupied seven regions beyond Nagorniy Karabakh. During the negotiations these regions were perceived as a ‘security belt’, and the return of the regions serves as bargaining chip for the independent status of Nagorniy Karabakh. At the same time, in Armenian domestic propaganda, those territories are referred to as ‘liberated territories’.<sup>65</sup> This fact gives ground to the Azerbaijani side to stress the expansionist nature of Armenian policy in the region.

Briefly, the key components of the revived, re-framed, and reinforced ‘ancient ethnic hatred’ discourse in case of Azerbaijani-Armenian conflict evolves around few points of historical events: for Armenians there are a crash of ‘Great Armenia’ of I BC by Roman Empire; mass killing of Armenians in 1915 in Ottoman Empire; inter-ethnic clashes with Azerbaijanis in 1905 and 1918-20; plus perceptions on intention of cultural assimilation. In the same way, revived memories (mainly during the conflict escalation in the end of 1980s)

---

<sup>60</sup> For further information see Goltz, Thomas: ‘A Decade of Useless War Remembered,’ *Azerbaijan International Magazine*, No. 10.1 (Spring 2002), in [http://www.azer.com/aiweb/categories/magazine/ai101\\_folder/101\\_articles/101\\_goltz\\_speech.html](http://www.azer.com/aiweb/categories/magazine/ai101_folder/101_articles/101_goltz_speech.html).

<sup>61</sup> DeWaal, *op. cit.*, p.172.

<sup>62</sup> Kurkchiyan, *op. cit.*, p. 2.

<sup>63</sup> DeWaal, *op. cit.*, p. 78.

<sup>64</sup> Baird, Anthony (1999): ‘An Atmosphere of Reconciliation: A theory of Resolving Ethnic Conflict Based on the Transcaucasian Conflicts,’ *The Online Journal of Peace and Conflict Resolution*, No. 2.4 (November 1999); DeWaal, *op. cit.*, p. 78.

<sup>65</sup> Quoted in ‘Aykanak Jamanak’ in Ayk Djanpoladian’s press review, 3-9 March 2006, in <http://www.regnum.ru/news/604431>.



on mass killing of Azerbaijanis in 1905-07; 1918 and 1920 in Azerbaijan by Armenian nationalists; feelings of resentment because of the perceived disloyal behavior of Armenians provided fruitful soil for nationalistic narratives in Azerbaijan in 1988. If the Karabakh Armenians felt culturally disadvantaged within Azerbaijan, the Karabakh Azerbaijanis felt disadvantaged within the Nagorniy Karabakh.<sup>66</sup> Noteworthy is that Azerbaijanis national identity was stimulated heavily by the confrontation with Armenians in the beginning of the XXth century, further reinforced in the mid of 1980s by the ‘Nagorniy Karabakh problem’.

All these narratives are instrumental in construction of ‘ancient ethnic hatred’ discourse, which is in its turn functional for channeling ethnic conflict. A favorable situation for activation of ‘reserves of ancient hatred’ is created and politic of identity come to be a strategy of first choice for elites. This fact brings us to linking micro and macro levels of explanation – the interaction of the social/group and the individual. It suggests that certain groups of ‘ethnic entrepreneurs’ purposefully attempt to manipulate the thoughts and feelings of people to motivate violence. In the same way, for Azerbaijani side, the murder of two men in Nagorniy Karabakh, influx of groups of Azerbaijani refugees from Armenia in the end of 1987, were motivating reference points for those groups who call for revenge, which resulted finally on the pogroms in Sumgait and Baku.

There are several visible characteristics of ‘ancient ethnic hatred’ discourse. The aim of the mobilization is to promote the designation of the Other as ‘enemy’, on the one hand, by the stereotyping, dehumanizing and deepening grievance feeling; and on the other hand, by forming beliefs about the justification of violence against the Other. For example, as Lyudmila Harutyunian, a well known Armenian sociologist noticed, when Armenians committed acts of violence against Azerbaijanis, many in Armenian refused to believe these had happened, ‘...because the Armenians historical memory does not have a basis for that.’<sup>67</sup> Thus, collective and historical memory is selective, based on accentuating certain narratives over the other. The pioneering role in this process belongs to the intelligentsia, which today ironically is falling into the category of Track II alternative actors in peace process.

Thus, collective norms drawn on collective memories and histories provide possibility to control social opinion and action.<sup>68</sup> Typically, the threat posed by the Other is expressed in extreme and zero-sum terms. For example, politicization of the historic events, such as massacres of 1915 in Ottoman Empire started by Robert Kocharian as response to the solidarism of Turkey with Azerbaijan in Nagorniy Karabakh conflict, produce contrary effect. As Armenian historian, G. Libaridian expressed it: ‘It seems that in the battle for and against recognition (events of 1915 as Genocide by the various parliaments –A.G.), both sides appear to be repeating the logic of the past in order to justify it. The tail ends of the two rejectionist positions- comprehensive rejection of the other seem to be feeding off each other.’<sup>69</sup>

The processes at work in the creation of ‘ancient ethnic hatred’ discourse involves discrediting of alternative moderate nationalist discourses and involves the mobilization of multiple discursive sites – politics, media, religion, education – in the pursuit of the conflict entrepreneurs’ designs.<sup>70</sup> Education system along with family socialization, are also potent sites for the discursive formation of ethnic identity along the political symbolism. At the same

<sup>66</sup> DeWaal, *op. cit.*, p. 141.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>68</sup> Jackson, *op. cit.*

<sup>69</sup> DeWaal, *op. cit.*, p. 78.

<sup>70</sup> Jackson, Richard: ‘The Social Construction of Internal War’, in Jackson, Richard (ed.) (2004): *(Re)Constructing Cultures of Violence and Peace*. Amsterdam/New York, NY.



time academics confirm the validity of political statements, the media compiles its reporting correspondingly and religious actors give religious approval to the conflict entrepreneurs' message and values

Despite the availability of various testimonies of the foreign travelers in the medieval ages, which demonstrate the constant Armenian and Azerbaijani presence in the Karabakh for centuries, ruled by both Muslim khans and Armenian meliks, Nagorniy Karabakh became the battleground between Armenian and Azerbaijani historians. Less interested in modern history, they are concentrated on the arguments beyond international law following pervasive logic of whoever settled the first, is the true possessor of the land. As a result, Karabakh has become a place with 'unpredictable past.'<sup>71</sup>

In February 1988, the Armenian writer Zori Balayan declared: "We can understand the terms Georgia, Russia, Armenia – but not Azerbaijan. By using such term we confirm the existence of such country".<sup>72</sup> The logic of the statement is widely reflected in the public opinion in Armenia implies that Azerbaijanis as recent creature have fewer historical rights.

In Azerbaijan, the refusal of its Armenian neighbors to recognize legitimacy of its identity and historical rights as people, whose ethno-genesis contained native Caucasian, Turkish, Iranian, Mongolian components, provoked the process of re-inventing and re-framing its history with new accents with the aim of reinforcing national identity. Appealing to mythological motives, the authors of history textbooks tend to present the confrontation between Armenia and Azerbaijan as a perpetual attack of the enemy-nation against the nation-victim. The new Azerbaijan national history textbooks adapt the epic to the current political situation with the Armenians. Legendary events are presented as real and are used to reconstruct the perpetual "national" enemies (Armenians), friends (Turks), national values, and territory to justify the territorial space of Azerbaijan. Rumiantsev, the author of the study about the influence of epic on the construction of image of enemy, stresses the danger of underestimation of impact of ethno-centrist version of history on the formation of people self-perceptions and group identity, especially concerning neighboring regions.<sup>73</sup> Such comparatively new tendency in post-Soviet Azerbaijan is widely explained by Azerbaijanis themselves as a counter-reaction to the 'consistent Armenian tendency to falsify certain historical events to its favor by emphasizing only Armenian ethnic element in the region and marginalizing all the others'.

The 'contribution' of mass media as a major narrative breeding site into stereotypes formation is significant. The study of mass media in Azerbaijan and Armenia shows<sup>74</sup> that in both countries stable negative images of each other exist and proliferate. While, in Armenia press can allow itself to be neutral in the topics on Azerbaijan (if these are non-Nagorno-Karabakh issues), in Azerbaijan press negative images of Armenia is characterized for most of the publications on Armenians.<sup>75</sup> Both positive and negative features of national character of Armenians are presented in the articles but as mobilized against Azerbaijan. Generally,

---

<sup>71</sup> DeWaal, *op.cit.*, p. 146.

<sup>72</sup> Zori Balayan's interview to *The Armenian Mirror-Spectator*, Boston, 20 February 1988, quoted in DeWaal, *op. cit.*, p.150.

<sup>73</sup> Rumiantsev, Sergei: 'Heroic Epic Poetry and a Construction of the Image of the Historical Enemy,' *Ab Imperio*, No. 2 (2005).

<sup>74</sup> Research Center 'Region,' referenced in Bagdasariyan Laura: 'Diskurs uregulirovaniya Karabakhskogo konflikta: obrazi vruga i partnera'[Discourse on conflict resolution of Karabakh conflict: images of enemy and partner], *Central Asia and Caucasus*, No. 3 (39), 2005, pp. 35-44.



Nagorno-Karabakh conflict took more coverage in Azerbaijan mass media than in Armenian. In addition, here, a new for Azerbaijanis complex of victim who must be ready for revenge is nurtured.

On its turn, Armenian press concentrates more on negative features of Turks. In this case, a stable negative image of Turk is mentioned recently in categorical form only in order to form the image of Azerbaijanis. Another interesting aspect is that in the period of confrontation between the government and opposition in Armenia, traditionally, the problem of Nagorniy Karabakh is rarely mentioned.<sup>76</sup> This fact may speak for unanimous opinion in Armenia on the resolution of Nagorniy Karabakh problem. The military victory over Nagorniy Karabakh made powerful impression on the Armenian self-image, and almost took away its self-victimization as a traditional component of national identity: 'Armenians were no longer losers, from now on, they were winners' although appeal to 'victimization' remains as strong as ever in Diaspora communities.<sup>77</sup>

Returning to the question about the causality of violent ethnic conflict, as concluded in the second chapter an 'ancient ethnic hatred' discourse accompanies structural factors. In practice, that means that the 'reserves' of 'ancient ethnic hatred' are always there for leaders of the movement to appeal to and frame grievances and provide 'rationale' for collective action. The volume of Thomas DeWaal containing the interviews with the initiators of the separatist movement provides insights into the logic of the process of mass mobilization using political opportunity structures, which became available due to liberalization and perestroika and the general weakening of the repressive apparatus of the state.

The peculiarity of the Karabakh Armenians' in the 1980s was that initiators of this movement were Karabakh Armenians living outside of the region: the extensive communities all over the USSR allowed them to set up an informal network to coordinate activities. The center of this network was Igor Muradian, who thought that Armenians must take advantage of the historical moment provided by Gorbachev's reforms.<sup>78</sup> Being a splendid political organizer and hard-line nationalist and economist working in State Planning Committee, Muradian using his good contacts in Communist party, started working on gaining maximum broad political support from the top leaders of the communist party in Armenia, Moscow based Armenian intelligentsia, WWII veterans. In parallel, he launched contacts with the members of the prohibited ultra-radical nationalist party 'Dashnakzutun' via their foreign and underground Erevan branches, and starting from the summer 1986, the first delivery of light weapon was received. Most of the weaponry was directed to Nagorno-Karabakh, where all organizations, local Comsomolists (young communist members) had their own guns,<sup>79</sup> leaflets were regularly distributed into the postboxes of households to synchronize the actions. Influential representatives of the Armenian Diaspora were actively lobbying the issue abroad.<sup>80</sup> There is a remarkable observation of Tom DeWaal during his interview with Muradian:

Muradian's account of how he planned and organized the modern Nagorno-Karabakh movement suggests a formidably organized campaign that drew tacit support from senior Party figures and succeeded in mobilizing large numbers of people. But, his tale reveals the terrifying blind spot in his thinking –and that of many Armenians. In telling his story,

---

<sup>76</sup> Bagdasariyan, *op. cit.*

<sup>77</sup> Kurkchiyan, *op. cit.*, p.16.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p.16.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p.18.





Muradioan made absolutely no reference to the position of Azerbaijan or what would be reaction of the forty thousands Azerbaijanis of Karabakh.<sup>81</sup>

As DeWaal reasonably notes, lack of interest to the opinion of the neighbors was founded in the rigid vertical system of Soviet system, where the Union Republics initiated dialogue not directly with each other but through Moscow.<sup>82</sup> In this context, liberalization and glasnost created opportunity for articulating the conflict but under the situation of lack of channels of mediation, conflict management institutions, it easily flew into violence.

Further, looking for the answer for the personal roots of the conflict, DeWaal talked to Robert Kocharian, current President of Armenia, ex-leader of the Karabakh Armenian national movement 'Krunck' from the very beginning, who also participated in the capture of Shusha. 'Of course I do have Azerbaijani friends...I have no complains about them...But usually when the ethnic conflict begins, it always retreats into the background.' He talked as if he played no role in starting the conflict, as if he had come out of blue... The language was passive'.<sup>83</sup>

A terrible state of 'psychoses' among the survivors right after the earthquake in December 1989 in Armenia which took away 25 000 lives are remembered by the Moscow journalist Viktor Loshak: 'What did these people speak about to me? Not about death ... or forecast of new earthquake. They spoke about the Azerbaijanis sending them medicine and they believed of course that the Azerbaijanis wanted to poison them. It was already on the level of an absolute psychosis.'<sup>84</sup>

The case of Nagorniy Karabakh demonstrates that the level of favorable political opportunities (in our case, liberalization, glasnost and weakening of state structures) does not automatically generate violent conflict but requires also apprehension of political opportunities by both leaders and mass, which depends on national identity components. Structural contexts such as lack of power-sharing, dialogue, bargaining methods, and regional economic cooperation in South Caucasus, stimulated the conflict eruption. Thus, we can see that while the conflict was elite-initiated, it quickly swept through the whole society, and the masses proved to be very responsive to nationalistic claims. In other words, the process of violent conflict generation, grievances construction is a two-direction process: mass - elite and elite-mass.

Again, controlling of discursive sites and constructing a new social reality by conflict entrepreneurs does not automatically lead to violent conflict. It is a mutual 'feedback process' where both levels: structural level representing domestic and external context, opportunities; and 'ancient ethnic hatred' discourse – 'reinforce each other in an escalatory way'.<sup>85</sup> In such situation, it seems 'to allow conflict to break out, the government needed only to do nothing'<sup>86</sup>. In other words, bad governance is another component in our search of causality for violent ethnic conflict. To sum up with the words of peace activist Prof. Vesua Pesic from Belgrade University '...Ethnic conflicts is caused by the fear of future, lived through the past.

---

<sup>81</sup> Kurkchian, *op. cit.*, p. 21.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>83</sup> DeWaal, *op.cit.*, p. 54.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>85</sup> Jackson, Richard: 'The Social Construction of Internal War: Towards a Framework of Understanding', Paper Presented at 'Cultures of Violence', 3rd Global Conference: Diversity within Unity, 12-16 August, 2002, Prague, Czech Republic; see also Kaufman, Stuart (2001): *Modern Hatreds: The Symbolic Politics of Ethnic War*, London, Cornell University Press.

<sup>86</sup> DeWaal (2003), *op. cit.*, p. 144.





This 'fear of future' needs to be understood by conflict management experts both at micro and macro level.<sup>87</sup>

The first two sections focused on the discursive factor of ethnic conflict over Nagorniy Karabakh following the two-level-framework for explaining the violent ethnic conflict, concluded that neither structural context nor 'ancient ethnic hatred' discourse exclusively automatically produces violence. The third and fourth sections will concentrate on the implications of discursive aspect of ethnic conflict for conflict management.

### **3. Implications for conflict management**

There are two main approaches undertaken in the conflict management of Nagorno-Karabakh dispute: power-mediation represented by the mediation activities of the international organizations (mainly OSCE) and states (such as USA, Russia, Iran, Turkey) representing official Track1 level with the focus on the political settlement and signing the peace accords; the second, less sound represented approach involves the Track 2 (medium level leaders, academicians, NGOs) and Track 3 (grassroots leaders and organizations) with the focus on the transformation issues.

Following the acknowledged rationale that the role of the society is prominent in the implementation of any agreement, the author argues that usurpation of peace process by the top level and the discouraging political environment for cross-communal communication deepens further 'ancient ethnic hatred' discourse and intensifies formation of narratives unfriendly to reconciliation.

By analyzing the operational context of local and international NGOs and their main type of activities, the author provides a picture of civil society and its role in the peace process.

#### **3.1. Is ethnic conflict a rational or irrational phenomenon? What are the implications of the answer for conflict management?**

With the aim to formulate implications for conflict management, we can put forth a simple question: after all, is ethnic conflict a rational or irrational phenomenon?

If conflict is a result of exclusively elite-outbidding, the best method to manage ethnic conflict would be to create initiatives for the elite to establish moderate policies. In this case power-sharing would be a major solution. However, as multiple examples show it is not always the sustainable solution. The examples of Spain and Canada show that a federation can exacerbate ethno nationalist conflict, instead of inhibiting it. In other words, a federation provides leaders with control over resources, which can be mobilized for ethnonationalist ends, i.e. with institutional support<sup>88</sup>. Moreover, federalism may be better suited to resolve material differences between the units than cultural ones.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Prof. Vesua Pesic, quoted in Singh, *op. cit.*

<sup>88</sup> Hechter, M.: 'Containing Ethnonationalist Violence,' in Wimmer, A.; Goldstone, R.J.; Horowitz; Joras, U.; Schetter, C. (2004) *Facing Ethnic Conflicts. Towards a New Realism*, Rowman and Littlefield, pp. 283-300.

<sup>89</sup> Watts, referenced in Hechter, *op.cit.*



While some conclusions imply that local leaders must be offered meaningful careers in the central government, and that less self-governance in a multinational state increase the possibility of ethno nationalist conflict, Gurr is among those who claim that this trend has described ethno-national conflict during the 1990s.<sup>90</sup> However, the example of Yugoslavia with its proportional power distribution among the country leaders shows the contrary: that ethnic violence was appealed to when the external financial resources were cut after the end of Cold War.<sup>91</sup>

The evidence suggests that the nature of political decentralisation, governing institutions especially the party system may indeed quiet if not reduce ethno-nationalist conflict. Possible reconciliation of these controversial opinions suggested by Michael Hechter is that although decentralisation may lead to a rise in protest events, at the same time it may erode the demand for sovereignty.<sup>92</sup>

At the same time, Vayrynen concludes that ‘structural solutions, such as consistent support for the principle of national sovereignty and territorial integrity may, in the end, offer the most promising way out of the current dilemma (search for solution for civil wars and humanitarian disasters-A.G.)’<sup>93</sup>

There are reasons to believe that inter- and intra-group interactions are linked to the larger strategic calculus with rational and irrational components: as any other violence, ethnic violence is produced from deep seated emotions (i.e. irrational), but it is initiated by the concrete rational actions to produce desired outcomes.<sup>94</sup> Such assumption may tempt to lead to conclusion that if so, there is no implication for institutional solution: neither systemic cooptation of local leaders nor decentralization is able to provide a full resolution of ethnic conflict. Some authors even go as far as to argue that there is little meaningful action that can be done to prevent ethnic conflict or manage them constructively.<sup>95</sup>

The author of the article takes more optimistic, but nevertheless, pragmatic assumption that conflict management is able to manage conflict to prevent it from flow into violence by reframing conflicts issues from ‘ancient ethnic hatred’ discourse into the peace discourse by involving various channels and sites of this discourse. The major role in this process belongs to the middle level leaders or Track II in stratification pyramid of Lederach.<sup>96</sup> With the aim of examining potentiality, problems and prospects of conflict transformation at this level, below, after a brief overview of the top-level conflict management efforts, we look at the operational context of NGOs which represent in our case a middle level track.

---

<sup>90</sup> Gurr, Ted (1993): *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict*, Washington, DC, US Institute of Peace Press.

<sup>91</sup> Hechter, *op. cit.*

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> Vayrynen, R.: ‘Violence, sovereignty and conflict resolution,’ pp.111-129, in Maley, W.; Sampford, C. and Thakur, R. (eds): *From civil strife to civil society: civil and military responsibilities in disrupted states*. United Nations University Press, p. 128.

<sup>94</sup> Hechter, *op. cit.*

<sup>95</sup> Kaplan, referenced in Hechter, *op. cit.*

<sup>96</sup> Lederach (1997): *Building Peace: Sustainable reconstruction in divided societies*, Washington D.C., US Institute of Peace Press.



### 3.2. Brief Overview of the Top-level Conflict Management on Nagorniy Karabakh case

Urgency of the escalating situation in 1990s dictated to pass some of the functions of peacekeeping and peacemaking to regional organization, such as NATO, EU, OSCE, CIS and other. This approach is called a track sharing. In the same way, while the United Nations Security Council has condemned the Armenian military occupation of Azerbaijan's territory and demanded immediate and complete "withdrawal of all occupying forces" (UN Security Council resolutions 822, 853, 874 and 884), it distanced itself from the peacemaking process passing it to CSCE (reformed to OSCE since 1994). Since 1994 Minsk Group of CSCE is an official international peacemaking institution on Nagorniy-Karabakh conflict settlement with Russia, France and USA as the co-chairs of this organization. Generally their activity is perceived ambiguously by the sides of the conflicts: Azerbaijan sees France and Russia as the openly biased for Armenia; and USA is taken suspiciously by Armenia due to USA oil interests in Azerbaijan.

In all three cases of conflicts in South Caucasus, Russia was the only mediator which was able to broker cease-fire agreements. At the same time, Russian political experts think that despite 'Russia systematically provided weaponry to Armenia and permanently fuel the conflict between the contesting parties..., since Russia is becoming petrol-oil power,...lately the turn towards official Baku is observable...today, Russia is not interested in fueling the conflict.'<sup>97</sup>

USA views resolving of regional conflicts as important in promoting its own goals in the region, but it has not devoted so far significant efforts to resolving them. Through the various periods, US policy in the region has been uncoordinated and often contradictory.

Iran is active in economical support of Armenia during the war and in post-war period, although trying at the same time to mediate negotiation in 1993. At the same time, Iran possessing about 20-22 million Azerbaijani population at its north borders, associates existing of independent republic of Azerbaijan as a potential threat to its own territorial integrity.

Turkey due to its cultural and historical ties is consistent in supporting Azerbaijan in the conflict by closing the borders and freezing diplomatic relations with Armenia.

Within the period of 1994 -2001, four proposals of resolution were discussed with the focus on Nagorniy Karabakh's status and security, as well as refugees and internally displaced persons (IDPs) and the problem of the once Azerbaijani-dominated Nagorniy Karabakh city of Shusha.<sup>98</sup> Since the focus of the article is other than discussion of the best outcome of the negotiation for the parties, we will not analyze in-depth the plausibility of the proposals made by the OSCE Minsk groups. Just to mention there was package, step-by step, common state concepts reflected almost all possible variants of Nagorniy Karabakh's future status. None of the proposals was admitted by all three parties involved. After a few years of interruption in negotiation since 2001, the Prague Process was designed in summer 2005 to reinvigorate dialogue between the sides, focusing on advancing negotiations towards a settlement. The top-level meetings in France in February 2006 did not bring any result raising some speculation that Russia encouraged Armenian President Robert Kocharyan to harden his position in peace negotiations, devastating a long-expected framework agreement. On its part,

<sup>97</sup> Radzikhovski, Leonid: "Seychas Rossiya ne zainteresovanna v razjiganii karabakhslogo konflikta" (Today Russia is not interested in fueling Karabakh conflict), *PanARMENIAN.Net*, in <http://www.day.az/news/armenia/45783.html>.

<sup>98</sup> Volker, Jacoby 'The role of the OSCE: an assessment of international mediation efforts,' in Broers, *op. cit.*



Azerbaijan officials increased militaristic phraseology to make pressure on Armenia and the international community.

The last negotiation round demonstrated that despite of 15 years of peace process, the positions of the parties are the same in following maximalist attitudes. Azerbaijan not compromising on its territorial integrity is ready to discuss any form of a 'a widest autonomy' for Nagorniy Karabakh 'based on international experience', but is unwilling to institutionalize it, and this only intensifies the Armenians' distrust.<sup>99</sup> Armenian Foreign Minister Oskanyan in October 2004 stated that there could be no compromise on the independence status of Nagorniy Karabakh, since "every inch of Armenia is priceless, including Karabakh"<sup>100</sup> and that 'Armenia has already offered compromise on its part'<sup>101</sup> implying readiness to consider the return of the 5 occupied regions out of 7 adjacent to Nagorno-Karabakh to Azerbaijan in exchange to status of Nagorniy Karabakh. On its part, Azerbaijan side refuses to talk to the leaders of the Armenian community of Nagorniy Karabakh unless 'they recognize themselves citizen of Azerbaijan',<sup>102</sup> withdraw military forces from all occupied territories beyond Nagorniy Karabakh and recognize the rights of the expelled Azerbaijani community of Nagorniy Karabakh.

In other words, the sides pursue not an optimal, but maximalist resolution of the conflict appealing to the debatable principles in international law such as self-determination and territorial integrity rather than on the assumptions of integrative resolution accommodating the interests of all conflicting sides. Various irresponsible statements of the both sides such as that made by Robert Kocharian that events of 1988-92 'indicate impossibility of Armenians to live in Azerbaijan ... we are talking about some sort of ethnic incompatibility',<sup>103</sup> continue feeding the 'ancient hatred discourse' and get internalized by the ordinary people who repeat after the President 'genetically we are not made to live with Azeris.'<sup>104</sup>

### **3.3. Focusing on middle level leaders as pioneer of discourse transformation**

Because of its very nature, exclusive state power-based mediation seems not to be too promising for ethnic conflict. At the same time, although mediation of organizations in the track-sharing is failing, in its nature it has (or can have) a much wider specter of instruments adequate to the nature of ethnic conflict. However, so far, a toolbox continues focusing almost exclusively on political settlement rather than on any type of transformation of discourse and generally, attitudes.

Any successful mediation must not only broker a political settlement between political elites, but must support, and where possible initiate the process of reconciliation at the societal level. While power-based mediation simply does not have mechanism for that,

<sup>99</sup> Ambassador Vladimir Kazimirov 'We Must Remove Artificial Obstacles to Settling the Karabakh Situation', *Conflict Studies Research Centre* (July 2002), in <http://www.da.mod.uk/CSRC/documents/Caucasus/P39%20/P39.pt10>.

<sup>100</sup> Quoted in Jim Nichol 'Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political Developments and Implications for U.S. Interests' *CRS Issue Brief for Congress*, 2005.

<sup>101</sup> Interview of Minister of Foreign Affairs of Armenia, in <http://www.day.az/news/armenia/43875.html>.

<sup>102</sup> 31 March 2006 [14:04], in *Day.Az*, in <http://www.day.az/news/politics/45318.html>.

<sup>103</sup> Artur Terian 'Kocharian Says Armenians, Azeris 'Ethnically Incompatible,' <http://www.armenialiberty.org/armeniareport/report/en/2003/01/4B1EBB47-69C0-40AF-83DB-24E810DA88E4.ASP>.

<sup>104</sup> Crisis Group interview, Shusha, *Crisis Group Europe Report*, No. 166 (May 2005), *op. cit.*, p. 26.



institutional mediation may be the most successful at it. Moreover, the focus of the track sharing approach should be mid-level leadership specifically as the basis of societal-level reconciliation, simply because they represent the powerful discursive sites.

The whole case study of the article shows that in Nagorniy Karabakh case, desire of the conflict parties to achieve political settlement and conflict resolution without positive conflict transformation led to the paradoxical situation - 'frozen peace process', where the positions of the parties hardly come closer and stuck in 'self-determination vs. territorial integrity' tone of the negotiations. Seemingly, within this period it was not apprehended that sustainable conflict settlement and resolution is not possible without necessary transformation simply because as post Cold War reality shows conflict settlement and conflict transformation are more effective when they are applied complementarily rather than exclusively. That is especially in the case of Nagorniy Karabakh, which shows how the territorial conflict is closely linked to the identity issue framed by 'ancient-hatred' discourse. In such a case, conflict transformation and conflict settlement (with its power-mediation and negotiations) appear to be closely connected: in order to achieve sustainable political settlement, the whole 'ancient ethnic hatred' discourse must be transformed.

In practice, this theoretical assumption would mean that to transform ethno-nationalism, 'resolution must satisfy the need for recognition of collective identities without threatening the other group.'<sup>105</sup> In other words, it is important that the both communities of Nagorniy Karabakh, Azerbaijani and Armenian would start accept each other as equal and legitimacy of grievances of each other<sup>106</sup>, which is important for attitudes transformation and further forgiveness. For this purposes the positive discourses must be there by including all influential discursive institutions: academic, schools, families, religious institutions, the media.

Despite the Minister of Foreign Affairs of Azerbaijan encouraged contacts of civil societies in his statement of June 2005, lately statement of other high official, Head of Press and Information Policy Department of MFA of Azerbaijan makes it clear:

We think that it is more reasonable for Azerbaijani journalists to travel to Nagorniy Karabakh after our lands occupied by the Armenian will be liberated, communication restored and peacekeeping forced deployed, the question of Azerbaijani return to Nagorniy Karabakh, question of co-existence of Azerbaijani and Armenian communities, issue of security discussed. At that stage, the trips of our journalists to Nagorniy Karabakh is not only possible but also necessary.<sup>107</sup>

Nevertheless, space for positive transformation is still there. As polls show Azerbaijani grievances are associated with the land issues<sup>108</sup> (i.e. fact of occupation of their lands by the Armenians which prevent them from returning there), and not with 'ancient hatred' factor. According to the results of the polls, Azerbaijani IDPs agree to live next to Armenians again despite the personal risks and the experienced horrors of the war.<sup>109</sup> Azerbaijani IDPs are

---

<sup>105</sup> Ropers (1995): *Peaceful Intervention: structure, process, and strategies for the constructive regulation of ethno political conflicts*, Berghof Report No.1, Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, p. 25.

<sup>106</sup> Rabie, Mohamed (1994): *Conflict Resolution and Ethnicity*, Westport, CT, Praeger, p. 134.

<sup>107</sup> (Translated by the author from Russian) Interview of Tair Tagizadeh, Head of Press and Information Policy Department of MFA of Azerbaijan, *Day.Az*, 7 April 2006, in <http://www.day.az/news/politics/45901.html>.

<sup>108</sup> Azerbaijani Sociological Association, referenced in *International Crisis Group European report*, No. 164, *op. cit.*, p. 26.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 25, 27.





often the first to recall how they lived happily with Armenian neighbors in and around Nagorno-Karabakh, despite of war and deprivations. This is explained by the fact that they generally perceive the war as having been imposed by political elites from Yerevan and the Armenian Diaspora. The study on the textbooks on history in Azerbaijan showed that only one interviewer noted that history helps to differentiate the world into 'Us' and 'the Other', the enemies and the friends. In other words, the image of the enemy in the textbooks has not become dominating in the memories of the pupils about the history course and emotionally charged in their discussion on the role of history.<sup>110</sup> These factors are very important for a reconciliation environment.

At the same time, about a third of the Armenians living in Nagorniy Karabakh today are from other parts of Azerbaijan, also retain some good memories of shared life in a multiethnic country, and some admit they are ready to re-establish relations with Azerbaijanis.

This 'controversy' was repeatedly observed by the foreign journalists, conflict resolution scholars working in the region.<sup>111</sup> As widely observed by foreign journalists, international NGOs visitors, population in Nagorniy Karabakh suffer from shortage of information, generally about the world and specifically about the peace process, life and people opinion in the rest of Azerbaijan. The frontline separating Nagorniy Karabakh and occupied territories from the rest of Azerbaijan is considered to be the most fortified in the world. This isolation in its turn provides a fruitful ground for nurturing 'ancient ethnic hatred' discourse and brain washing of young generations who lack positive experience of peaceful co-existence.

Because national identity is based on selective narratives of a national history, those can be the narratives of hatred or reconciliation. In other words, it is a matter of will and choice to transform national identity for the worse or for the better; to give supremacy to narratives of hatred and violence or to peace. The Azerbaijanis need to become more familiar with the Armenian grievances, culture, and history and take steps to show the Armenians more understanding. In the same way, for reconciliation process it would be favorable more openness of Armenian society towards globalization, more secular worldview and transformation of emotional national narratives from 'enemy – ally,' 'us-they' scheme towards more inclusive. In this way transformation of narratives will help acknowledge the identity of their neighbors and historical rights, even if they national consolidation finished just few centuries ago.

In this context, while middle-level leaders (i.e. academicians, writers, and journalists) were always in the vanguard of the ancient hatred discourse formation in the end of 1980s, they are in position today also to be in the vanguard of a positive transformation of the narratives towards reconciliation. And it is the middle level today who is voicing a more temperate line. After the political framework for peacebuilding activities is achieved, society as a whole must learn to accept reconciliation narratives and give them priority over all others. This is the task of the middle level leaders. This is due to various advantages that Track II has in comparison to Track I (top-level leaders). While at the top level there is no evidence of emancipatory activities aimed at changing relations between parties, the middle level represents alternative approach of changing attitudes. The assumption behind this is that after reaching political agreement it is people who must implement it. Track II has access to both grassroots level and top level, the feature, which is important potentiality for the peace

<sup>110</sup> Ilham Abbasov (2005): *Uchebniki Istorii Epokhi Nezavisimosti. Azerbaijan v Mire* [The Textbooks of Independence period. *Azerbaijan in the World*], Vol. 3, No. 1 (2006), in <http://www.realazer.com/mag/m3/m28.htm>.

<sup>111</sup> See DeWaal, *op. cit.*; and *Crisis Group Europe report*, No. 166, *op. cit.*





process according to Lederach. In this context, the purpose of mediators should be a supporting more flexible leaders in the network, which has capacity to disseminate further reconciliation narratives.

Briefly, it must be recognized that any conflict management must involve all levels of the society (or discourse sites), each has its own role in the issues to deal with. Namely, while level of national leaders (track 1) has to deal with the political issues; tracks 2 (academician level, NGOs) and 3 (grassroots organisations, municipalities) have mission of transforming attitudes towards 'broadening' identity of the people, which in its turn also facilitate a political settlement process.

Various approaches to reconciliation are about individuals i.e. by its nature, reconciliation is more a 'bottom up' process and external forces can hardly impose it. But third parties have a room for support reconciliation by focusing on peace, rather than on justice; by acknowledging and empowering NGOs and middle level as having significant impact on peacebuilding; by helping the sides see the benefit they have in accepting the other. International actors should promote and support reconciliation friendly projects, which would encourage people to know each other better through discourse.

At the same time, it is wrong to assume that the Track 1 level is not the important group at negotiating table. It is, at least in the semi-authoritarian reality of South Caucasus. The semi-authoritarian regimes in those countries usurped the peace process and do not encourage Track II initiatives due to continuum understating of conflict management stages (i.e. peacebuilding and bilateral contacts are possible only after the peace agreement is signed). While the current political establishments are perhaps more reluctant than ever to loosen their monopoly in peace process and generally in conflict management, the need for movement in the peace process is creating openings for new forms of civic contact across the conflict parts to target 'ancient-hatred' discourse.

In such a situation, apparently, the role of international community in both conflict management and peacebuilding is becoming significant, first through supporting reconciliation and transformation oriented projects. Below we will review the operational context and conflict management oriented types of activities undertaken by local and international NGOs in order to pinpoint problems and entry points for local and external actors.

### **3.4. Operational context and types of activities of NGOs**

The scope of peacebuilding initiatives by local and international NGOs include bilateral and multilateral contacts, humanitarian assistance to IDPs and refugees, trainings, information exchange, prisoners of wars and hostages exchange.<sup>112</sup> On the grassroots level, primarily humanitarian and development projects do not have peacebuilding or conflict transformation component.

Local and international NGOs, academicians, journalists fall into the category of middle-level leaders. Their operational context is characterized by three main aspects widely

---

<sup>112</sup> Matveeva, Anna "Nagorno-Karabakh: A straightforward territorial conflict", in Tongeren P., Van de Veen, H. and Verhoeven J. (ed.) (2002): *Searching for Peace in Europe and Eurasia: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, London, Lynne Rienner, pp. 445-467.



acknowledged as not favourable for a development of track 2 and 3 involvement: semi-authoritarian political environment, deficit of resources, and patriarchal mentality of the societies.

In the early 1990s, development of civil society in the whole Caucasus was influenced by ethnic agenda, states regarded NGOs with suspicion, and NGOs were highly politicized acting as opponents of the establishment. Many local NGOs were originally created with the human rights and democratization agenda, as for example HI-92 in Azerbaijan, which were founded as reaction to Khojali massacre, and is engaged in protection of human rights. In comparison with Armenia and Georgia in Azerbaijan NGO proliferation is narrower and does not attract so many peace or conflict transformation activities. In fact, the actors are limited to Helsinki Assambly-92, and the Institute of Peace and Democracy in Baku, and few local NGOs working with IDPs. On its part, Western aid targeted mainly development area is marginalizing attention to conflict management.

Since all NGOs operate in the legal framework provided by the state, they are also subject to various restrictions and pressures that the state is able to resort to. Major NGO associations are polarized: either pro-governmental (National NGO Forum in Azerbaijan, for example) or clear-cut oppositional (HI-92, Institute of Peace and Democracy in Baku). As a result, one group has access to the political elite of their own countries and are frequently instrumentalized while the other group - run the major risk of becoming marginalised from mainstream political process. At the same time, while oppositional and Human rights NGOs are open for cross-communal meetings, the pro-governmental NGOs express their solidarity with the official position of the state. The recent statement of the Chairmen of the National Forum of NGOs in Azerbaijan that Azerbaijan NGOs will not collaborate with Armenian NGOs unless they recognize territorial integrity of Azerbaijan is illustrative.

The fact that most of the local NGOs are also quite small, with a limited scope of operations lead to the problems of low public awareness of activities of NGOs and overall cynical attitude of the establishment towards the very notion of civil society, as well as to the local NGOs sustained within foreign grants.

Another problem with the functioning of NGOs is in the conflicting zone: international humanitarian NGOs in Nagorno-Karabakh experience constraints on their presence since their operational mandate depends on the approval of Azerbaijan. As a result, only the International Committee of the Red Cross and Medicines Sans Frontiers established their missions in Nagorniy Karabakh. High political nature of humanitarian action in the region, especially in Nagorno-Karabakh, affects significantly humanitarian responses. Although potentially, humanitarian action can contribute to the processes of conflict resolution and reconciliation as well as reconstruction,<sup>113</sup> there has been little in the way of cooperation and support for local NGOs involved in peacebuilding and conflict resolution initiatives. On the contrary, some Diaspora organizations and individuals from the US, Europe, and the Middle East have contributed to humanitarian aid and development initiatives in Armenia and Nagorniy Karabakh are not inclined for conflict transformation activities, and have taken more uncompromising positions.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> MacFarlane, S. Neil and Minear, Larry (1997): *Humanitarian Action and Politics: The Case of Nagorno-Karabakh*, Occasional Paper, No. 25 The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, p. ix

<sup>114</sup> Avaz, Hasanov and Ishkanian, Armine: 'Bridging divides: civil society peacebuilding initiatives,' in Broers, *op. cit.*



Generally, conflict on Nagorno-Karabakh has attracted much less conflict studies than conflicts in Georgia, for example, and is characterized by the insignificant level of conflict management oriented efforts by both international and local NGOs. These can be explained by few factors.

Firstly, non-peace oriented situation is formed not so much because of the lack of the will of the both communities to be involved in the process, but by the unfavorable environment created by the semi-authoritarian leaders who monopolized the conflict management and peace process. Under such conditions, on the one hand, representatives of grassroots and middle level do not risk confronting with the official position and do not voluntarily initiate activities. In other words, in Azerbaijan extensive authoritarian control did not leave maneuver space for NGOs towards conflict management: to survive they concentrated on the struggle on internal democracy problems and generally, their space for independent initiative is more limited.

Secondly, reluctance to be involved in the bilateral dialogue can be explained by the Armenian cemented position in regards to the conflict fueled by the Armenian Diaspora who financed fighting of 1990s<sup>115</sup>. The considerable military victory contributed into the healing of the victim complex in national identity of Armenians, especially that of Diaspora. The occupied territory is called 'liberated territories', and the problem of the Nagorno-Karabakh is believed to be solved. Hard-line position of the leaders of Nagorno-Karabakh Armenians can be also explained by the fact that they are not totally blockaded but obtained a territorial link to Armenia.<sup>116</sup>

Thirdly, while it is obvious that international component is vital for any bi- or multilateral contact, international NGOs also accept the 'rules of game' established by the local officials, and are not inclined to spoil their relationship with the local governments. Thus, situation where the only issue that has interest for the both sides is exchange of war prisoners and missing persons, is frustrating for international NGOs workers. Therefore, they are also reluctant of launching any major visual initiative toward conflict transformation.<sup>117</sup>

Fourthly, conflict prevention/resolution oriented NGOs also reflect their own societies and carry the same societal grievances, concerns and cultural sensitivities since their members are also objects of propaganda and shortage of information, and some of them are directly affected by the conflict. As a result, they are more inclined to criticize internal policies of their own governments rather than settlement of conflicts. In other words, local NGOs are at the same time the subject and object of reconciliation.

In the context of the non-favorable environment, the lack of political framework of peacebuilding (and therefore a strategy for reconciliation) is very damaging to the whole process and its actors. The circle of people getting access to contacts with the opposite community is growing very slow, and is limited to couple of hundred of NGOs members. Sustainability of joint projects frequently is failing because of 'lack of real communication not to say friendship.'<sup>118</sup> Something important to consider is that some NGOs are not satisfied by mere repetitions of multiple projects and establishment of only personal relationship and

---

<sup>115</sup> Matveeva, *op. cit.* p. 460.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 461; also see ICG Europe report No 166, *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>117</sup> Matveeva, *op. cit.*, p. 460.

<sup>118</sup> *Ibid.*



stress importance of continuation of work if sustainability of those actions and peacebuilding result to be expected.<sup>119</sup>

Undoubtedly, the growth of NGOs in the South Caucasus occurred due to the presence of international organisations. Similarly, the emergence of NGOs promoting conflict resolution is also closely related to the activities of international organisations in the region. One of the implications of this fact can be that international organisations are in position to emphasize further affirmative policy towards encouraging conflict and reconciliation oriented activities of NGOs. Although this may create a clientalistic orientation of the local NGOs, the impact from such projects can be significant in terms of both consolidation of their capacities (money and skills) and being instrumental in the peace building process.

The main type of activities of local NGOs implemented with the initiative and/or support of international organizations are public awareness raising, empowerment, community development trainings, conflict resolution workshops targeted at IDPs, youth, women; civilian security activities such as demining operations, hostages exchange; holding public debate/campaign; media workers exchange and trainings. All such activities are held in the format of bilateral, multilateral and broader pan-Caucasus initiatives. Below, some examples of activities held by local and international NGOs with conflict transformation component are briefly described with the purpose of understanding types of activities currently undertaken and pinpoint gaps.

Bilateral contacts occurred mainly with the initiatives of the international NGOs such as Helsinki Initiatives 92; Swiss based Caucasus Media Support Project, LINKS, and International Alerts as well as various German foundations.

The project in community mobilization, Transcaucasia Dialogue movement of the HCA, has been supporting a network of trust building civic initiatives through its HCA branches in Azerbaijan, Armenia and Nagorniy Karabakh since 1992. In November 2000 the HCA General Assembly facilitated by International Alert (IA) was held in Baku bringing together 600 participants including 40 Armenians including those from Nagorniy Karabakh

In Azerbaijan, IDPs are characterized by low level of organization and political mobilization, especially among women, who often bear the major burden of survival of the household. In this context, some peace initiatives were taken under the auspices of women rights defense organizations, which united in regional effort. Such are Transcaucasia Women's Dialogue, regional coalition Women for Peace. In Azerbaijan, IDPs are characterized by low level of organization and political mobilization. A major hardship is by IDP women who took over the responsibility of daily survival of the households. UNIFEM conducts various trainings for women on various topics, especially for women refugees and IDPs. In those trainings, women were encouraged to organize associations and the Network of Women IDPs and they organized Coordination council with the most active women. However, a general solidarity of the IDP women remains fragile.<sup>120</sup>

In addition, academic centers mainly in USA such as the Caspian Studies Programme in Berkley act as centers of discussion.<sup>121</sup> Much of international contribution was in the form of trainings on conflict resolution. In 1995, the Centre for international development and conflict

<sup>119</sup> Luisa Pogolian, in <http://www.southcaucasus.com/index.php?page=tribune&id=7>.

<sup>120</sup> Azerbaijan Gender Information Centre. *Newsletter* No. 3 (2004), in [http://www.gender-az.org/shablon\\_ru.shtml?doc/ru/pacebuild/1325/1](http://www.gender-az.org/shablon_ru.shtml?doc/ru/pacebuild/1325/1).

<sup>121</sup> Matveeva, *Searching for Peace in Europe and Eurasia*, *op. cit.*



management at the university Maryland provided four month programme for the participants from the hot areas of South Caucasus. In May 2001, a workshop ‘Stability and peace in Caucasus: the case of Nagorno-Karabakh’ was organized by the Development and Peace Foundation, although with international participants outnumbered the local which made only 1/3 of the whole participants.<sup>122</sup>

Many initiatives are held in the context of pan-Caucasian dialogue. Among them ongoing civilian initiative ‘South Caucasus Integration: Alternative Start’<sup>123</sup> supported by Caritas France involves NGO such as Caucasian Center of Peacebuilding Initiatives(Armenia), and independent individuals from South Caucasus states and unrecognized constituencies. The aim of the project is to pinpoint the problems of peacebuilding in the region and their discussion in conferences and working groups of peacebuilding human rights NGOs of the region. The results of the work and reports are submitted to the public discussion.

Another important field of activity of international NGOs is the development of mass media and contacts between journalists. Caucasus Media Support Project organized 12 conference and trainings for 200 participants within 1997-2000. In May 2001 Minsk Group organized a trip of seven journalists for the first time crossed a line between Azerbaijanis and Armenians of Nagorniy Karabakh. At the same time, The Institute of War and Peace Reporting (IWPR) published the periodical War Report 1995-98 in attempt to incorporate local voices into an English-language publication. National Press clubs in Armenia, Azerbaijan and Nagorno-Karabakh act as forum for debate in the Project ‘At a Crossroads: No Peace, No War’ aimed at providing an accurate picture of the stereotypes both propagandized and widely held among Armenian and Azerbaijan societies, was carried out in 2004-2005 by the Region Research Centre of the Investigative Journalists NGO (Armenia) in partnership with the Institute of Peace and Democracy Azerbaijan.

The Eurasia Foundation’s South Caucasus Cooperation Program (SCCP) is supporting cross-border cooperation between the region’s leading media outlets, advocacy organizations and university journalism departments through a targeted grants competition. SCCP recently awarded contact grants to support five trilateral partnerships between media organizations from Armenia, Azerbaijan and Georgia. The partners develops linkage projects covering the following areas: strengthening links between the journalism departments of three prominent universities through student and faculty exchanges; monitoring television news coverage of events in the neighboring countries, including a focus on stereotypical language; creating a joint newspaper for the border areas of Armenia, Azerbaijan and Georgia; developing a region-wide network of analytical journalists; and monitoring and assessing media coverage of law enforcement issues in the South Caucasus countries. The partnership groups received funding from SCCP include NGOs, universities, press clubs, Helsinki Civil Assembly, information centers from Azerbaijan, Georgia and Armenia, who collaborate in the projects of Caucasus Journalism Higher Education Initiative, Monitoring and Analysis of Media Coverage of Regional Issues, Establishing a South Caucasus Network for Analytical Journalists.<sup>124</sup>

More recently, the Consortium Initiative, implemented by a coalition of international non-governmental organizations made up of Catholic Relief Services (CRS), Conciliation Resources (CR), International Alert (IA), and the London Information Network on Conflicts

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 458.

<sup>123</sup> South Caucasian Integration: Alternative Start, in <http://www.southcaucasus.com>.

<sup>124</sup> Eurasia Foundation’s South Caucasus Cooperation Program, in [http://www.efscpp.org/pdf/SCCP%20Media%20competition%20announcement\\_FINAL.pdf](http://www.efscpp.org/pdf/SCCP%20Media%20competition%20announcement_FINAL.pdf).





and State-building (LINKS) represents a UK government-funded initiative to bring a more comprehensive approach. With the concentration on work on civil society (IA), work on media (CR), work on consolidation of work of international development organizations functioning in the region (CRS), the initiative attempts to involve intersecting threads into political and civil society dialogue, conflict-sensitive development and public awareness of the conflict and peace process at all levels. The Consortium Initiative is unique in that it is the only significant engagement that links stakeholders at multiple levels from Nagorniy Karabakh itself with counterparts in Armenia and Azerbaijan. It is also aimed at including displaced communities with a role in the resolution of the conflict.

Another example is an attempt to involve track II level into the conflict resolution process via Dortmund Conference which launched activities in mid 1960-ies and co-chaired for the elaboration of common positions of the United States and Russia on the settlement of regional conflict. Beginning from 2001, representatives of the society of Azerbaijan, Nagorniy Karabakh and Armenia (NGO activists, resigned high officials, businessmen, academicians, political parties' representatives) hold nine meetings with Russian and American members of the working group. Finally in May 2006, the working group produced a document, matrix of framework agreement suggesting step-by step approach consisting of two phases. The formula can be put as "Peace and intermediate status in exchange for territories," which differs from the mutually excluding principles of the Azerbaijani and Armenian sides – "peace in exchange for territories" and "territories in exchange for status." The document was submitted for consideration to the leaders of the conflicting sides as well as to the Minsk Group.

To sum up, overall situation is characterized by the marginalization of conflict management oriented projects. The up to date point can be described as a 'frozen peace process'- characterized by unchangeable issue structure, and ineffective power-mediation and track-sharing approach since fifteen years at the background of deficit of the favorable transformations of international context, structure, issue, actor and persons, speaking in the terms of Miall Hugh, who suggest these five types of transformation as key for sustainable conflict resolution.<sup>125</sup>

The reality is that societies do not widely participate in the peace process, and do not represent a factor of influence on the development of the events on conflict resolution. The societies are absorbing propaganda, which is imposing the conviction that resolution is impossible. Under such situation, any political agreement signed will be shocking for the societies because of their un-preparedness. While political agreement depends on the top-level leaders, the society plays crucial role in its implementation, but for the time being, societies are hardly aware of the economical and political loss as a result of the conflict.

#### **4. Concluding remarks on entry points of discourse transformation**

Based on the types of activities of international and local NGOs overviewed in the third chapter, in this chapter, the author examines lessons learned and outlines the entry points for future peacebuilding initiatives, especially identity and discourse transformation oriented ones.

---

<sup>125</sup> Miall, H.: 'Transforming Ethnic Conflicts: Theories and Practices,' in *Facing Ethnic Conflicts, op. cit.*, pp. 160-173.





#### 4.1. Lessons learned from II Track involvement and entry points for conflict transformation

In this section, by interpreting the experience and lessons learned of local NGOs, the attempt to outline entry points for peacebuilding initiatives is undertaken. As was demonstrated in the previous chapter, the main type of activities of local NGOs implemented under the condition of assistance and support of international organizations are public awareness raising, empowerment, community development trainings, conflict resolution workshops targeted at IDPs, youth, women; civilian security activities such as demining operations, hostages exchange; holding public debate/campaign; media workers exchange and trainings. All such activities are held in the format of bilateral, multilateral and broader pan-Caucasus initiatives. Below the main problem areas and entry points for discourse transformation are outlined for further elaborations.

Quality of the Research: Main actors and founders of NGOs are those with academic background, which determines the type of their activities. However, most of the conflict resolution related research is limited to historical descriptions or conducting polls and public opinion surveys, which face a problem of not being published if they do not suit the political needs of the ruling regimes. In other words, there is still a shortage of more policy-oriented studies, and full-fledged dialogues among the scholars from the both sides.

Politics and NGOs: The fact is that members of NGOs are frequently those affected by the conflict, which makes them at the same time the subject and the object of the reconciliation. This controversial position is also represented in the case that even NGO representatives who are enthusiastic in co-operation with their counterparts from the opposite side, do not give up their political positions, such as the commitment to independence or territorial integrity.<sup>126</sup> At the same time, there has been very little in the way of alliances between NGOs and political parties to promote civic peacebuilding initiatives, underlying the gap between “political society” and civil society,<sup>127</sup> putting the civil society apart from the political process in the country.

Non-effective advocacy: Due to the small size of the separatist societies, the leading actors in NGOs / civil society are usually a part of the political and intellectual elite and have more easy access to those in power than those in much larger states. At the same time, the level of tolerance of unorthodox views is limited, as implied by the emigration of some representatives of the political elite from separatist constituencies.

The implication for international actors could be that they can facilitate informal communication and access to decision makers; by raising public awareness about the activity of reconciliation oriented individuals and support in-community groups with unorthodox visions. In the context that in the case of separatist regimes, advocacy is even more complicated, strategies have to be planned carefully to ensure complementarities on different levels.<sup>128</sup>

<sup>126</sup> Matveeva, A.: ‘The conflict Prevention Capacities of Local NGOs in the Caucasus,’ in Lund, Michael; Matveeva, Anna and Tishkov, Valery (2001): *Conflict Prevention in Caucasus*, London, East West Institute, pp. 92-112.

<sup>127</sup> Broers, Laurence (ed.) (2005): *The limits of leadership: Elites and societies in the Nagorny Karabakh peace process*. Conciliation Resources, ACCORD

<sup>128</sup> Matveeva, in *Conflict Prevention in Caucasus*, *op. cit.* p. 103.



Low publicity and public awareness: Shortage of publicity about the NGOs activists' bilateral or multilateral meetings is observable. That is because sometimes NGO activists are challenged by dilemma to publicize its participation and increase impact from those meetings or under the risk of being accused in betray upon their return, keep it secret. The same pattern is followed by the international organizations who are not inclined to publicize their conflict management related activities referring to 'sensitivity' of the issue.

In societies living in isolation, the lack of communication and generally limited access to the mass media and high technology, especially young people lack general information not only about the peace process, but also about wider world, as various humanitarian aid workers observe. In this respect, in NK mass media is underdeveloped: public television is poorly equipped and limited to few hours of broadcasting a day in the near zones,<sup>129</sup> while small group of better-off people can watch satellite TV (Armenian, Russian, Azerbaijani, Turkish and Iranian). Print media is more developed there, though mainly concentrated in the main city -Stepanakert, having both pro-governmental and few non-governmental newspapers.

Controlled Public Debate and Media: While generally throughout the region pluralism of public debate on conflict resolution issue is considered to be a sensitive issue, in the separatist constituencies, public debate is mostly difficult due to a perceived need to create an image of internal strength and high consolidation, on the one hand, and a need to control narratives of propaganda to have power over transformational processes.

The media successfully contributes into hampering the reconciliation process and creating negative enemy image competing for the image of a 'most patriotic' journal and journalist. Although exchange of information between Azerbaijani and Armenian news agencies was maintained even when political relations were at their worst, the vehicle of reproduction of hatred discourse is there having its immediate impact. In this context, third parties must understand the importance of transformation discourse and concentrate on discourse producing actors, such as media, education, which has the widest impact for reconciliation in pre-settlement and post-settlement period. Production of documentaries reflecting the grievances of the both communities will serve the purpose of awareness raise. In the same way soap operas, fiction films reflecting personal sides of the individuals create emotional involvement with the process of reconciliation and discourse transformation.

Impact of isolation on youth: Such a situation is especially hard for young people, who missed the experience and memory of times of peaceful co-existence between the communities and nowadays are subject to severe brainwashing and one-sided propaganda. One proposal is to create young people's peace centers in different areas of the Caucasus, although it is often difficult for young people in the separatist states to overcome political pressure.<sup>130</sup>

Bilateral and multilateral projects: While it remains uncertain whether bilateral contacts between NGOs play a significant role in conflict prevention, integrationist (multilateral) projects in the Caucasus are externally generated and are designed to promote co-operation between Georgia, Armenia and Azerbaijan, sometimes incorporating also people from unrecognized constituencies. However, various complications connected with technical and political questions make dialogues unworkable. Establishment of personal relations makes

<sup>129</sup> *Crisis Group European Report No 166, op.cit. p. 11.*

<sup>130</sup> Matveeva, 'The conflict Prevention Capacities of Local NGOs in the Caucasus', *op. cit.*



sense only if the meetings and projects have continuation and reproduce impact beyond the individuals directly involved into the meetings.

Creation of any forum with pan-Caucasus orientation must ensure access from all Caucasian peace building oriented organizations. At the same time, it is important not to lose sight of the initiative's overall purpose and agenda, which determines feasible conflict prevention measures achievable in multilateral forum. In this context, joint projects seem to work best when undertaken with the facilitation of external actors who can co-ordinate the implementation process and solve any possible problems and misunderstandings.

On the other hand, any attempt of the international NGOs to organize conflict resolution oriented event/and or discussion involving only one side of the conflict provokes outrage from the other side and implies that to reach its goal initiatives of the international organizations must involve both sides of the conflict if possible.

#### 4.2. Conclusion

A proposition of the explanatory framework for ethnic conflict with the emphasis on 'ancient-ethnic' discourse presented in the article is that it may have important implications for conflict prevention and reconciliation as the goals of peacebuilding to preventing recurrence of violence.

So far, most of the early warning and conflict prevention systems have focused exclusively on the analysis of structural indicators. The thesis presented in the article suggests that a careful analysis of 'ancient-hatred' discourse in politics and every day life is also indispensable in tailoring a response policy by various peacebuilding NGOs, and those representing a so called 'track -sharing approach' on behalf of international organizations. For example, OSCE, which apparently was unable to turn into the decision making organ on the conflict due to its limitation in implementation mechanism, has, nevertheless, the potential to intervene in appropriate ways to target discourse transformation, if international conflict management is to be effective in inter-ethnic wars.

The reality is that many of the conflict transformation activities are presently considered marginal to the main diplomatic activities of mediation, negotiation in Nagorniy Karabakh conflict, due to the unwillingness of the establishments to share control of the peace process with wider society and the assumption that any conflict transformation/peacebuilding activities must be realized only after the signing of the agreement.

There are also few domestic factors not favourable for a development of civil society involvement into the peace process and conflict transformation. Those factors are the semi-authoritarian political environment; deficit of resources of local NGOs; patriarchal mentality of the societies; not much involvement of international NGOs in peace process efforts. As a result of these not facilitating factors, NGOs reach only a small segment of the population while the larger public remains unaware of their work, which lead to a limited level of participation in the peace process and a very low sense of ownership of it.<sup>131</sup> While this situation with the involvement of NGOs is characteristic for the whole Caucasus, in the case of Nagorniy Karabakh it is the most obvious. Depending on whether international community

---

<sup>131</sup> Stewart, Susan (2004): 'The Role of International and Local NGOs in the Transformation of the Georgian-Abkhazian Conflict,' *The Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 3, No. 3-4 (March/June 2004), pp. 3-22.



will support active mainstreaming of conflict transformation into the peace process or not, there are two options of development:

- future strengthening of authoritarian tendencies and same ‘ancient-hatred’ discourse would destroy the modest signs of conflict management by track 2 and track 3 and discourage them from continuing working in the field;
- development of civil society gives some impulses to peace process and sustainable conflict settlement.



# UNISCI Discussion Papers

## “AKROMIYA”: ISLAMIC EXTREMISM OR THE ISLAMIC BRAND OF SOCIAL DEMOCRACY?

**AUTHOR:**<sup>1</sup>

**ALISHER ILKHAMOV**  
**School of Oriental and African Studies (SOAS),**  
**University of London**

### Introduction

The bloody events in Andijan on 13-15 May have made the name of “*Akromiya*” in the epicentre of world public attention.

The current conflict between the state authorities and the “*Akromists*” and their supporters started in June 2004 when a group of local entrepreneurs were arrested and accused in anti-constitutional activity. The court hearing started In February 2005.

The government claims these 23 entrepreneurs belong to the underground and illegal organization “*Akromiya*” allegedly linked to *Hizb-ut Tahrir*, the clandestine Islamic party calling for establishment of Islamic caliphate.

The accusation is almost totally based on a piece of paper which was ostensibly attached to a book “*The Path to Belief*” written by Akram Yuldashev in 1992. Yuldashev was indeed a spiritual leader of the local community of Muslims located in the Andijan suburb district Bogi Shamol. Before 1992 he was a member of *Hizb-ut Tahrir*, but being disagree with its strategy lapsed this organization and organized his own circle of believers.

Yuldashev’s teaching, at least his book, has nothing to do with political agenda of extreme Islamists. It is rather a call for religious self-purification. He can be compared with Said Nursi (died in 1960), Turkish Muslim thinker, whose teaching was quite moderate and not challenging the secular state: the main focus of his teaching was spiritual self-perfection through education, both religious and secular, and building Muslim community via charity, mutual trust and backing up public morality.

Followers of Sayid Nursi, known as Nurchi and Fathullachi<sup>2</sup>, had formed a wide movement, charities and informal networks across the country and have been prominent for their philanthropy, assistance to poor families. They have been successful in raising funds aided for fellowships to young people and the like social purposes.

---

<sup>1</sup> *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.* The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

<sup>2</sup> Fethullah Gülen is another Turkish Muslim thinker and modernist, still alive, who has been follower of Said Nursi.



The “*Akromiya*” community followed almost the same path as Nursi’s apologists. Another parallel can be drawn with Christian analogues, for instance, the Mormon Church<sup>3</sup> established itself as a self-sufficient and extremely wealthy community, Quakers<sup>4</sup> known for their egalitarianism and creedlessness, or Mennonites known for their humanitarian aid. “*Akromiya*” therefore could be regarded as a kind of Islamic ‘protestant’ community with the virtues pursued in this mundane world, via hard work, entrepreneurial success and profit sharing with the community members and the poor.

The only Islamic element of “*Akromists*” was their reverence of Akram Yuldashev and the pious life style. The bulk of their activity was consumed by business and building of their own social infrastructure and safety net – a clinic, a pharmacy, a nursery and so on. They proved to be really successful entrepreneurs and even some of them were awarded by the government.

From this point of view “*Akromiya*” as an Islamic movement is not yet political one, it has more to do with social, that is quite moderate, Islamism. By the way, the current US administration is possessed with the idea of promotion of “moderate” Islam. I know from my meetings with some US officials that they quite positively perceive the performance of the current Turkish Islamist government which is ideologically closed to Nursi teaching and movement. So why not to support “*Akromiya*” in the same way?

However, the Uzbek government which declaratively supports the idea of “moderate” Islam, in practice doesn’t make distinction between terrorists and extremists, and between extremists and moderate. In the middle 90s the government had undertaken crackdown and persecution of the local followers of Sayid Nursi, treating them in the same way as the Islamic Movement of Uzbekistan. Now it turned similar reprisals against “*Akromiya*”.

The accusation of “*Akromists*” refers to the mentioned attachment to the book *The Path to Belief*. The author of this attachment suggests five steps toward establishment of an Islamic State via deposition of the current secular government. But the charged followers of Akram Yuldashev deny his authorship of this attachment.

Their spiritual leader Akram Yuldashev has been jailed and is in the prison since 1999.<sup>5</sup> The access to him is denied. According to some sources he is said to be murdered in prison. If so then he will never be able to confirm his authorship of this notorious attachment.

Against his authorship of the attachment says the fact that since issuing of ‘The Path to Belief’ Yuldashev was never convicted for this writings. Only in 1998 he was brought to justice, but the investigator found nothing criminal and challenging the regime in this book. As a result, he was shortly released, although to be jailed soon again. The ‘existence’ of the attachment was revealed just recently and most probably falsified by the security services and associated experts on Islam.

The term “*Akromiya*” itself has been also most probably invented by these experts.<sup>6</sup> The “*Akromists*” themselves, though recognizing of being zealous followers of Akram Yuldashev, yet deny they represent a clandestine organization with a political agenda. In Andijan itself they are rather known under the name “*Yimonchilar*” (from the word “*Yimon*” meaning Belief as a word taken from the title of the Akram Yuldashev’s book).

<sup>3</sup> The literate name is the Church of Jesus Christ of Latter-day Saints.

<sup>4</sup> Religious Society of Friends

<sup>5</sup> It is his second conviction. Before that he was convicted in 1998 but was soon released and then, after bombing in Tashkent in 1999, was again arrested.

<sup>6</sup> The term ‘*Wahabists*’ was invented by some Soviet orientalism scholars to brand Islamic activists and militants at the end of 1980s and beginning of 1990s.





But if they are so peaceful and far from politics why the government pursue them and how were possible the violent events in Andijan on 13 May – the seizure of the oblast administration building, releasing of prisoners and taking hostages?

The analysis of the circumstances preceded these violent actions lead to conclusion that they were rather provoked by the government – first of all, by the trail farce itself and some provoking actions during the trail.<sup>7</sup>

The Uzbek regime was expecting the growth of protest movement caused by the ongoing economic crisis, harsh restrictions of economic and political freedoms and inspired by liberal revolutions in Georgia, Ukraine and especially in Kyrgyzstan. According to some insight sources the security services were preparing a series of provocations in order to ‘kill two birds with one stone’ – to discredit the opposition movement and suppress mass dissent until it widespread across the country. That is, a controlled bloodshed was demanded and deliberately instigated by the government in order to take advantage of that.

If not provoked and suppressed by the government the “*Akromiya*” community could serve as an example of non-violent grass root self-government, let it be with Islamic accent.

Community Based Organizations (CBO) is the term often used by Western donors pursuing promotion of civil society in the region. No doubts, “*Akromiya*” had a chance to develop itself as CBO. Sadly, the government has made everything to divert it from this ‘Path to Democracy’ and turn it into a ‘Path to Militancy’.

---

<sup>7</sup> On Friday the law enforcement agencies started harassment of and confiscation of property belonging to families of those 23 entrepreneurs what outraged people.





# UNISCI Discussion Papers

## ANDIJÁN, UN AÑO DESPUÉS: REPERCUSIONES EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE UZBEKISTÁN

AUTOR:<sup>1</sup>

ANTONIO ALONSO MARCOS  
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

### Introducción

Hace un año los sucesos de Andiján<sup>2</sup> marcaron un antes y un después en la orientación de la Política Exterior de Uzbekistán, el país que ocupa el corazón de Asia Central: Uzbekistán. El propósito de este artículo es intentar responder a una serie de interrogantes abiertos tras aquellos acontecimientos en los que murieron una cantidad indeterminada personas.

La sombra de una “*revolución de colores*” planea sobre estos países con gobiernos autoritarios. ¿Podría suceder en Uzbekistán lo mismo que sucedió en marzo del 2005 en Kirguizistán? ¿Qué planes hay para la sucesión de Karimov?

La orientación de la política exterior de Uzbekistán ha sido muy variable en estos quince años (1991-2006), buscando apoyos internacionales muy distintos, dependiendo de intereses coyunturales, eventuales, no permanentes. ¿En que países busca apoyos externos que le ayuden a legitimarse en el interior? ¿Qué tendencias futuras está marcando?

La situación de los Derechos Humanos se agrava cada vez más, ¿hay visos de esperanza de que una presión internacional lleve al régimen a ser más democrático, libre y plural? ¿Fueron los sucesos de Andiján un punto de inflexión en ese sentido? ¿O fueron simplemente una excusa para desligarse de EE.UU. y la UE?

### 1. Los sucesos de Andiján

Andiján es una provincia (*viloyat*, plural *viloyati*) situada al este de Uzbekistán, está dividida en catorce distritos administrativos, enclavada en el Valle de Fergana, la región más densamente poblada de Asia Central y con un índice de pobreza elevado (a pesar de ser rica en recursos energéticos), cuna del islamismo tradicional *Hanafi*<sup>3</sup>, pero también, nido de

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

<sup>2</sup> También se puede encontrar escrito *Andijon*, *Andizhan* e incluso *Andiyán*. Yo he optado por la denominación *Andiján*.

<sup>3</sup> La Escuela **Hanafi** es una de las cuatro escuelas (*madhabs*) de jurisprudencia (*Fiqh*) dentro del Islam *sunní*. Fue fundada por Abu Hanifa, An-Núman Ibn Thabit (nacido en Kufa, Irak, 699-765), y es considerada como la escuela más abierta a las ideas modernas (seguidos por los *Malakitas*, *Shafíitas* y *Hambalitas*, por orden de



radicales islamistas<sup>4</sup>. Su capital, Andiján, tiene una población de más de 303.000 habitantes. Otras ciudades importantes de la región son Asaka, Shakurgan, Khananabad y Karasu.

La extracción de crudo y de gas, poco importante por otro lado, se lleva a cabo en el mismo territorio de la provincia. Los gasoductos que atraviesan Khananabad-Andiján-Asaka y otras partes del Valle de Fergana fueron construidos de manera que fueran seguros y fiables<sup>5</sup>.

No obstante, la principal fuente de ingresos económicos de muchas personas es el “comercio lanzadera” (pequeños comerciantes que atraviesan las fronteras con Tayikistán o Kirguizistán, compran productos y los revenden en su ciudad a precios más elevados, obteniendo una pequeña plusvalía).<sup>6</sup>

### 1.1. Antecedentes. Las “revoluciones de colores”

La desproporcionada reacción represiva que ejecutó el Presidente uzbeko, Islam Karimov, es en gran medida fruto de su temor a las “revoluciones de colores” o “de las flores”, que obligó a huir de su país dos meses antes al Presidente del vecino Kirguizistán, Askar Akayev<sup>7</sup>.

Con este nombre se denomina a una serie de movimientos relacionados que se han desarrollado en los últimos cinco años en las sociedades post-soviéticas en Europa Central y Oriental y se están extendiendo por otros sitios incluidos algunos de Oriente Medio<sup>8</sup>.

---

menor a mayor radicalismo). Abu Hanifa separó la creencia de la práctica, poniendo aquélla por encima de ésta, por lo que la Escuela *Hanafi* tomó a la *Shafi* como su “rival” y opuesta.

La mayoría de los seguidores de la Escuela *Hanafi* son seguidores de la doctrina de Al-Maturidi. Muhammad Ibn Muhammad ibn Mahmud Abu Mansur al-Samarqandi al-Maturidi al-Hanafi (s. X) de Maturid, en Samarcanda (actual Uzbekistán), *Maestro del Islam*, fue uno de los más famosos intérpretes de la *Sunna*. En vida, era conocido como el Imán de la guía (*Imám al-Hudá*). Sin llegar a ser laxos, son muy abiertos de mente, y apela a la razón (al juicio personal) y a la indagación para llegar a la mejor interpretación de la Ley. En general, es tolerante.

Los *Hanafitas* rechazan controlar el destino humano religioso o espiritual, y rechaza también dar ese derecho a cualquier institución humana. Entre los crímenes *hudud* (crímenes contra Dios), no se recoge la blasfemia, por lo que se concluye que no puede ser un delito civil perseguido por el Estado, que no debería entrometerse en las relaciones Dios-hombre, sino que debe estar preocupado simplemente por la violación de Derechos Humanos dentro de la jurisdicción de los asuntos humanos y las relaciones humanas.

Aproximadamente el 45% de los musulmanes del mundo son *Hanafitas*, siendo por tanto la más seguida del mundo. Además, las diferencias entre Escuelas no deben ser vistas como cismas, pues no es inusual que alguien sea seguidor de una Escuela, pero tome un determinado punto de otra Escuela (por ejemplo, el egipcio *Sheik Iman* Al-Qarafi fue *imán* tanto de la Escuela *Malaki* como en la *Shafi*).

Es predominante entre los musulmanes *sunnies* de Bangladesh, India, Pakistán, el norte de Egipto (donde la influencia otomana fue grande), Turquía, Siria, Líbano. Irak, (en los tres últimos hay mezcla *Shafi/Hanafi*). Otras áreas con importante población *Hanafita* son las comunidades musulmanes de los Balcanes, Sudeste Asiático, Asia Central y algunas regiones del Cáucaso (Chechenia, Daguestán, Ingushetia, Abjazia, Adygeia, Ajaria, Kabardino-Balkaria, Karachi-Cherkesia, y Azerbaiyán), China (Xinjiang), Rusia (Tatarstan y Bashkortostan) y Ucrania (Crimea).

<sup>4</sup> La provincia tiene un total de cerca de dos millones de habitantes (1.899.000), repartidos por un área total de aproximadamente 4200 Km<sup>2</sup>, por lo que tiene una densidad de población de 499 personas/km<sup>2</sup>.

<sup>5</sup> Ver Cummings, Sally N. (ed.) (2003): *Oil, Transition and security in Central Asia*, Londres, Routledge Curzon. Ver, además, Kimmage, Daniel: “Eurasia: Central Asian Gas Powers Regional Aspirations”, *Radio Free Europe/Radio Liberty RFE/RL*, 25 de enero de 2006, en <http://www.rferl.org>.

<sup>6</sup> Se le acusa a Karimov de cierto inmovilismo en cuestiones de reformas económicas, so pretexto de haber elegido un camino más gradual. Ver Kalyuzhnova, Yelena y Lynch, David (eds.) (2000): *The Euro-Asian world*, Londres, MacMillan. Ver también Djalili, Mohammad-Reza y Kellner, Thierry (2003): *La nueva Asia Central: Realidades y desafíos*, Biblioteca del Islam Contemporáneo nº 21. Barcelona, Bellaterra.

<sup>7</sup> La revolución en Kirguizistán surgió tras las elecciones parlamentarias de marzo. Comenzaron en la parte sur del país (de mayoría étnica uzbeka), recibiendo poco tiempo después apoyo en la ciudad de Osh (la principal del sur de Kirguizistán), y de ahí en casi todo el país, especialmente en la capital, Bishkek..



Sus participantes utilizan como estrategia la resistencia no-violenta para protestar contra Gobiernos vistos como autoritarios, exigiendo cambios democráticos, liberalismo económico, y reafirmando los valores ligados a su independencia nacional. Suelen adoptar un color específico o una flor como símbolo, y las protestas son notables por el importante papel desempeñado por ONG defensoras de derechos y libertades civiles, y particularmente las de activistas universitarios.

La dinámica suele ser la siguiente: tras haber celebrado unas elecciones sin haber cumplido los mínimos estándares internacionales de limpieza y libertad, bajo acusación de ser fraudulentas, se suceden masivas protestas callejeras hasta que los gobernantes de turno renuncien y se vayan, por ser considerados autoritarios.

Quienes se oponen a este tipo de revoluciones acusan a la Fundación de George Soros (*The Soros Foundation, Open Society Institute*) y otras ONG con origen en o financiadas por EE.UU. (como son la *National Endowment for Democracy*, el *International Republican Institute*, el *National Democratic Institute for International Affairs*, y la *Freedom House*) de apoyar tales revueltas como parte de una estrategia de generar opinión pública y promover la acción de la “sociedad civil” (donde exista; donde no exista, crearla). Se les acusa de planear las revoluciones con el fin de poner al frente del Gobierno nuevo a alguien pro-americano o al menos pro-occidental<sup>9</sup>.

En Uzbekistán, por ejemplo, desde hace mucho tiempo ha habido una oposición al presidente Karimov desde dos frentes: liberales e islamistas, pero no se ha producido aún tras unas elecciones una movilización de la población que expulsara del poder a Karimov.<sup>10</sup>

## 1.2. Mayo de 2005.

La brutal represión de los manifestantes de Andiján supuso un punto de inflexión en el que se consuma el “divorcio” con Occidente y la búsqueda de apoyos en Oriente. Pero, ¿por qué se manifestaba la gente en Andiján en mayo de 2005? Además de ser una protesta contra las políticas de Karimov, también lo era por el encarcelamiento de veintitrés empresarios.

Como una consecuencia del empobrecimiento de cientos de miles de uzbekos, éstos confían en sus ventas en el bazar para sostener a sus familias. Venden sobre todo ropa barata y de baja calidad de China, comprada en bazares de la parte kirguiz del Valle de Fergana. Particularmente popular entre los “comerciantes lanzadera” es el gran bazar del pueblo de Karasu (provincia de Osh, Kirguizistán), que limita con la provincia de Andiján. En él había tenido lugar un comercio muy informal, que exigía poco papeleo y bajos gravámenes.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Estos movimientos han tenido éxito en Serbia (derrocando a Milosevic en el 2000), Georgia (con la Revolución de la Rosa en 2003), Ucrania (con la Revolución Naranja en 2004), y, aunque más violenta que las anteriores, en Kirguizistán (la Revolución de los Tulipanes en marzo 2005).

<sup>9</sup> Entrevista del presidente Islam Karimov concedida a la revista *Nezavisimaya Gazeta*, realizada por Viktoria Panfilova, el 14 de enero del 2005, en <http://tribune-uz.info/eng>.

<sup>10</sup> Varios analistas hablan de que si no vence la oposición laica y liberal, lo hará la oposición islamista, lo que supondría un grave retroceso para el país. Ver Black, Matt: “Uzbekistan’s gift to radical Islam”, *Open Democracy*, 17 de mayo de 2005, en <http://www.opendemocracy.net>. Ver también las declaraciones de Samjar Umarov, líder de la coalición de oposición *Sunshine Coalition*, en Saidazimova, Gulnoza: “Uzbekistan: Worries For Jailed Opposition Leader Mount”, *RFE/RL*, 13 de abril de 2006, en <http://www.rferl.org>.

<sup>11</sup> Ver “The Failure of Reform in Uzbekistan: Ways Forward for the International Community”, *Crisis Group Asia Report* n° 76, International Crisis Group, 11 de marzo de 2004. Desde 2002, los “comerciantes lanzadera”, han afrontado un incremento de restricciones en el comercio transfronterizo. Ver el Informe “Central Asia: Border Disputes and Conflict Potential”, *Asia Report* n°43, International Crisis Group, 4 de abril de 2002, en <http://www.crisisgroup.org>. Ver, además, “Uzbekistan: The Andijon Uprising”, *Asia Briefing* n° 38, International Crisis Group, 25 de mayo de 2005, en <http://www.crisisgroup.org>. Ver también “Evaluation of



Así, entre 2002 y 2004 se produjeron una serie de protestas sin precedentes que llevaron a enfrentamientos entre la policía y los manifestantes.

El 10 de septiembre de 2004, por orden del *hokim* (gobernador), Saydullo Begaliyev, *bulldozers* del Gobierno comenzaron a demoler unos 600 *stands* cerca de la mezquita principal de Andiján. Las protestas ya habían empezado tres días antes, cuando los comerciantes, en su mayoría mujeres, comenzaron a manifestarse fuera de los grandes almacenes *TsUM*, dirigidos por el Estado, donde la mayoría del espacio se destina para la venta al por menor.

La detención de esos veintitrés empresarios<sup>12</sup> fue el final del proceso de represión de dichas protestas<sup>13</sup>. A estos prósperos hombres de negocio se les acusaba de formar parte de *Akramiya*<sup>14</sup>. Según el Gobierno, su objetivo es derrocar al presidente Karimov y establecer un nuevo régimen islámico (el Califato), lo cual es peligroso para (y perseguido por) Karimov por partida doble: por el simple hecho de ser un frente de oposición al régimen y por ser islamistas<sup>15</sup>.

Este grupo de veintitrés empresarios formaban, en realidad, según investigaciones realizadas por el *International Crisis Group* (ICG), una red de ayuda mutua, haciendo que los beneficios de sus negocios revirtieran en sus trabajadores y sus familias, mejorando las condiciones de trabajo, pero también su calidad de vida.<sup>16</sup>

---

World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress (LICUS). An Approach Paper”, *World Bank*, diciembre de 2004, en <http://www.worldbank.org>.

<sup>12</sup> Fueron detenidos entre junio y agosto de 2004, y el juicio no se celebró hasta febrero de 2005, casi un año después. Sus nombres son, según B. Raman: Rasuljon Ajikhalilov, Abdumajit Ibragimov, Abdulboki Ibragimov, Tursunbek Nazarov, Makhhammadshokir Artikov, Odil Makhdsaliyev, Dadakhon Nodirov, Shamsitdin Atamatov, Ortikboy Akbarov, Rasul Akbarov, Shavkat Shokirov, Abdurauf Khamidov, Muzaffar Kodirov, Mukhammadziz Mamdiyev, Nasibillo Maksudov, Adkhamjon Babojonov, Khakimjon Zakirov, Gulomjon Nadirov, Musojon Mirzaboyev, Dilshchodbek Mamadiyev, Abdulvosid Igamov, Shokurjon Shakirov, y Ravshanbek Mazimjonov.

<sup>13</sup> Ver “Uzbekistan: The Andijon Uprising”..., *op. cit.*, p. 4

<sup>14</sup> *Akramiya* o *Akramia* es el nombre que recibe un grupo (prohibido, ilegalizado) de personas que siguen las enseñanzas expuestas en 1992 en el *Yimonga Yul* (*Camino a la fe*), escrito por Akram Yuldashev, un maestro de matemáticas de 29 años, casado. Yuldashev había militado en *Hizb ut-Tahrir*, pero se desmarcó de esta organización por su radicalismo. Sus convecinos de Andiján siguieron su ejemplo, pero le encarcelaron en marzo de 1998 condenándole por posesión de drogas a treinta meses de cárcel, beneficiándose en diciembre del mismo año de una amnistía (aunque le soltaron casi de inmediato) y otra vez en 1999, tras los atentados de Tashkent, condenándole esta vez a diecisiete años de cárcel (en estos momentos se encuentra aislado y se teme incluso que esté muerto; ver el testimonio de su esposa Yodgora Yuldosheva en Saidazimova, Gulnoza: “Uzbekistan: Wife Of Alleged *Akramiya* Founder Left To Wonder Over Husband's Fate”, *RFE/RL*, 27 de julio de 2005). Las opiniones sobre este movimiento, autodenominado *Birodar* (*Hermandad*), varían desde los que piensan que son un grupo extremista más (como el IMU o HT) o los que piensan que puede ser un soplo de esperanza al ser moderado. Desde luego, la obra de Yuldashev sí es moderada, es de orientación filosófica, filantrópica,... lo que es más subversivo es el *Anexo* que se le añadió al *Yimonga Yul*, cuya autoría se desconoce, que señala cinco pasos a seguir para desestabilizar el régimen de Karimov e instaurar un califato: *Sirli* (clandestinidad), *Moddi* (finanzas), *Manavi* (espiritual), *Uzvi maidon* (unificación), y *Okhirat* (culminación, final). Acerca de *Akramiya*, se pueden consultar diversas fuentes, entre ellas el artículo de la ONG noruega de observatorio de libertad religiosa Rotar, Igor: “UZBEKISTAN: What is known about *Akramia* and the uprising?”, *Forum 18 News*, de 16 de junio de 2005, en <http://www.forum18.org>.

<sup>15</sup> Este grupo comparte, supuestamente, este objetivo con el IMU y con HT, de ahí que el régimen de Karimov los vincule automáticamente. No obstante sí es cierto que aparte de ese objetivo han mantenido contactos entre ellos y se han prestado apoyo mutuo, además de operar junto a los Talibán y Al-Qaeda.

<sup>16</sup> El salario mínimo que pagaban a sus trabajadores era el doble que el de la media de Andiján. Ofrecían cobertura en caso de enfermedad (medicinas, reposo,...). Si el trabajador contraía matrimonio, también recibía alguna ayuda extra.





Por eso no es nada raro que durante la celebración del juicio estuvieran manifestándose a las puertas de los juzgados, los trabajadores y sus familias, ya que veían peligrar su puesto de trabajo y por ende su principal fuente de ingresos. También es verdad que, al ser jornadas laborables, se les pagaba por estar allí en lugar de acudir al centro de trabajo.

Tenemos pues, de nuevo, que con el fin de controlar todo aspecto de la vida de los uzbekos, en particular sus actividades económicas, y con el pretexto de las amenazas a la seguridad nacional por parte de los extremistas islámicos, el gobierno emplea sus medios coercitivos para reprimir toda acción que pueda escapárseles de las manos.

Tampoco es raro ver que se encarcela a cualquier musulmán fiel bajo acusación de extremista, ya que Karimov vive obsesionado por la amenaza islamista, primero encarnada en el *Movimiento Islámico de Uzbekistán* (más conocida por sus siglas en inglés, IMU) a la que después se sumó *Hizb ut Tahrir* (HT) y después, además, *Akramiya*; obsesión que proviene de una amenaza real (esos grupos existen, tienen cierta organización y estructura operativa, ...), pero que no puede ser la “excusa perfecta” invocada cada vez que algo va mal en una zona y detenga a personas por el simple hecho de acudir a la mezquita, o a la *madrasa*, o por llevar vestimenta islámica, ...

Eso provoca, por un lado, que la población sienta que existe una persecución religiosa (con lo cual da más poder de convicción al victimismo de los radicales) y por otro lado que Karimov vaya perdiendo autoridad y legitimación ante su población y ésta, en lugar de dedicarse a buscar un sustento, vea más útil asociarse para acabar con su régimen, más como una imperiosa necesidad que como un mero capricho de juego político<sup>17</sup>.

En medio de una situación económica precaria, acabar de esa forma con una red de empresas que ofrecen, además de trabajo estable, beneficios sociales (en una especie de lo que algunos denominan *socialismo islámico*) para un amplio sector de la población, significa frustrar una serie de esperanzas e ilusiones de mucha gente que veían en esos negocios una salida a su inestabilidad.

Según la activista de Derechos Humanos de Andiján, Lutfulla Shamsiddinov, los recursos de la asociación caritativa que agrupaba a estos empresarios son la auténtica razón detrás de la persecución de sus miembros. De hecho, todas sus propiedades fueron confiscadas. El Presidente de la Sociedad de Derechos Humanos de Uzbekistán, Talib Yoqubov, dijo que el Gobierno afronta serias dificultades a la hora de satisfacer sus necesidades presupuestarias, por lo que los oficiales intentan evitar el déficit confiscando propiedades de ciudadanos prósperos.

Por eso, en un clima tan crispado, se aplazó la lectura de la sentencia del juicio que comenzó el 10 de febrero de 2005, y se alargó durante tres meses (con cinco sesiones por semana). Por otro lado, los fiscales alteraron los cargos de estos veintitrés empresarios.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Ver Recknagel, Charles: “Central Asia: Are Governments Too Quick To Blame Unrest On Islamic Militants?”, *RFE/RL*, 18 de mayo de 2005, en <http://www.rferl.org>.

<sup>18</sup> Recientes informes alertan sobre el hecho de que cerca de un millar de personas fueron detenidas en 2005 por motivos estrictamente religiosos, ocultando el interés político que esconde detrás. Ver el Informe *Una lista de personas detenidas y sentenciadas por motivos políticos y religiosos en Uzbekistán (enero 2005-diciembre 2005)*. Contiene información acerca de 875 personas, que vienen a completar otra lista más amplia elaborada desde diciembre de 1997 a diciembre de 2004 (4.304 prisioneros en total). El 95% de los que hay en la lista han sido acusados por las autoridades de llevar a cabo actividades islamistas. La lista más reciente incluye: 166 personas acusadas de estar ligadas a *Hizb ut-Tahrir*, 142 supuestamente implicados en los sucesos de Andiján en mayo de 2005; 45, de *Akramiya*; 45, de *Jamoati Tabligh*; y un amplio número de acusados de “*wahhabismo*”. Los cargos originales estaban basados en el art. 159 del Código Penal Uzbeko, sobre la pertenencia a cualquier actividad inconstitucional. Los activistas de Derechos Humanos, como dije antes, dicen que este artículo se usa frecuentemente para encarcelar presuntos miembros de grupos islámicos prohibidos (tales como HT,



Sus fábricas fueron cerradas a la espera de lo que sucediera en el juicio (lo que hizo que muchos jóvenes perdieran sus trabajos). Las protestas fueron subiendo de tono y el 11 de mayo cientos de personas se reunieron fuera del Tribunal para esperar la Sentencia. Activistas de Derechos Humanos dijeron que las recientes protestas hicieron que los oficiales uzbekos suavizaran su postura (lo cual, como se demostró más tarde, no era del todo cierto... o bien el asalto a la prisión hizo que esa actitud se recrudeciera). No obstante, algunos de los que protestaban ya habían anunciado que si sus esfuerzos pacíficos no daban resultado, cambiarían sus tácticas. Los fiscales optaron por presentar cargos menos severos, ya que se les acusaba simplemente de pertenecer a un grupo criminal<sup>19</sup>.

Aunque al principio los manifestantes querían mantener las protestas dentro de un marco pacífico, conducidas de una “manera civilizada”, pronto cambió la situación y se convirtió en una revuelta en toda regla. Con estos empresarios encarcelados, sus más allegados (amigos y familiares) organizaron un asalto a la prisión en la que estaban la noche del 12 de mayo liberando a quinientos presos (casi todos fueron capturados poco tiempo después), algunos de ellos calificados como muy peligrosos, y matando a cinco guardas de seguridad. Después de haber conseguido más armas en la prisión, asaltaron un cuartel militar provocando más bajas y haciéndose con más armas (granadas de mano, fusiles, *kalasnikov*...). A la mañana siguiente tomaron las oficinas del gobierno provincial, reteniendo al gobernador, Begaliyev Saydullo Begaliyevich, exigiendo negociar. Pidieron que trajeran al fundador de *Akramiya* (Akram Yuldoshev) para que testificara en el juicio. A continuación varios cientos de personas ocuparon la plaza central (Plaza *Bobur*).

La respuesta del ejército fue contundente<sup>20</sup>. Bloquearon con tanques y camiones todas las calles adyacentes a la plaza, además de ocupar con francotiradores los tejados de los edificios colindantes. A continuación, sin previo aviso, comenzaron a disparar sobre una muchedumbre entre la que había muy pocos hombres armados y también mujeres y niños. Según el testimonio recogido por *Human Rights Watch* (HRW)<sup>21</sup>, “bullets were falling like rain”, matando a todas las personas que huían corriendo y a las que se movían en el suelo<sup>22</sup>. Algunos lograron escapar de la ciudad e intentaron cruzar, no sin problemas, la frontera con Kirguizistán.<sup>23</sup>

---

*Akramiya*,...). La pena es de veinte años de prisión. Además, se les acusaba en base a otros artículos del Código Penal uzbeko: el 242 (establecimiento de organización criminal), 244.1 (preparar o distribuir documentos que contengan una amenaza a la seguridad pública) y el 244.2 (establecer, dirigir y participar en organizaciones religiosas extremistas). Ver Raman, B.: “Islamic Blame Game”, *Asia Times Online*, 17 de mayo de 2005, en <http://www.atimes.com>. Pyati, Archana, (Edit.) Neil Hicks (2005): *Karimov's War. Human Rights Defenders and Counterterrorism in Uzbekistan*, Washington, DC., Human Rights First.

<sup>19</sup> De ser condenados por dichos cargos, afrontarían una pena de hasta 7 años de prisión. Ver Saidzimova, Gulnoza: “Uzbekistan: Extremism Trial Postponed, Charges Reduced Amid Protests”, *RFE/RL*, 12 de mayo de 2005, en <http://www.rferl.org>.

<sup>20</sup> Según informa John C.K. Daly, retomando una información aparecida el 18 de junio de 2005 en el *New York Times*, ese día estaban presentes cerca de la ciudad de Andiján el presidente Karimov y el Ministro del Interior Zakirjan Almatov (que es pro-ruso), para coordinar las acciones de las fuerzas uzbekas, incluidos el cuerpo de élite *Bars* (Leopardo de las Nieves) y las unidades antiterroristas *Skorpion*. El mismo artículo resalta que dichas fuerzas especiales que acometieron la matanza recibieron entrenamiento y expiación por parte de programas antiterroristas occidentales. Ver Daly, Jhon C.K.; Meppen, Kurt H.; Socor, Vladimir; y Starr, S. Frederick: “Anatomy of a crisis: US-Uzbekistan Relations, 2001-2005”. *Central Asia-Caucasus Institute Silk Road Studies Program*, Silk Road Paper, febrero de 2006, p 102, en <http://www.silkroadstudies.org>.

<sup>21</sup> “Bullets Were Falling Like Rain: The Andijan Massacre, May 13, 2005”, *HRW*, junio de 2005, Vol. 17, No. 5(D), en <http://www.hrw.org>.

<sup>22</sup> Ver el testimonio de Mahbuba Zakirova en “Witness At Andijon Trial Says Troops Shot Civilians”, *RFE/RL*, 14 de octubre de 2005, en <http://www.rferl.org>.

<sup>23</sup> Como las autoridades fronterizas opusieron resistencia, la masa de los refugiados incendiaron los puestos fronterizos, pudiendo pasar así al otro lado.



Los medios de comunicación sufrieron grandes restricciones a la hora de acceder a la zona del conflicto, además de imponerse una censura oficial (más rígida que la ya habitual).<sup>24</sup>

### 1.3. Situación de los refugiados.

La cuestión de los refugiados es una de las más sensibles a nivel internacional, pues implica un severo drama humano, producto no de un capricho (como puede ser el turismo) o unas expectativas de mejora (emigración) sino una persecución por motivos políticos, ideológicos, religiosos,... como fruto de un conflicto interno de un país o de un deterioro excesivo de la situación de los Derechos Humanos. Precisamente, en este punto, entra la llamada “sociedad internacional”, en especial EE.UU. y la UE, que muestran una gran preocupación por este tema.

Algunos refugiados establecieron en Suzak un campamento<sup>25</sup>, otros huyeron, más tarde, a otras partes de Europa<sup>26</sup>, y otros han sido reclamados por las autoridades uzbekas, que les acusa de ser los que provocaron los mayores incidentes en Andiján en mayo.<sup>27</sup> Tres son los casos en los que se ha tenido noticia de este tipo de “extradiciones” de refugiados: Kirguizistán<sup>28</sup>, Ucrania<sup>29</sup> y Rusia<sup>30</sup>. Además, como parte de su estrategia para amedrentar a Kirguizistán y forzarle a “colaborar” con la extradición, le acusó de permitir que los tres grupos radicales islamistas (IMU-HT-Akramiya) tengan una base en el sur de Kirguizistán desde la que lanzaron los ataques de mayo<sup>31</sup>.

En estos casos, la ONU (a través del UNHCR<sup>32</sup>) ha estado muy atenta al desarrollo de la suerte de estos refugiados. Obviamente, el Gobierno uzbeko no se iba a quedar de brazos cruzados ante tantas presiones que le impedían capturar a los que eran considerados los culpables o cabecillas de las revueltas de mayo. Por eso, el 17 de marzo de 2006, mediante un comunicado del Ministerio de Exteriores, le dio un mes de plazo al representante del UNHCR para que abandonara su país y cerrara su Oficina en Tashkent, ya que la Agencia “*has fully*

<sup>24</sup> Ver El Informe “Worldwide Press Freedom Index 2005”, de *Reporters Without Borders*. Ver también “Uzbekistan in CPJ’s list of the “10 Most Censored Countries”, *Arena*, de 3 de mayo de 2006, en <http://freeuz.org/eng>.

<sup>25</sup> La ONU estableció en territorio Kirguizistán un campamento de refugiados.

<sup>26</sup> Algunos de ellos llegaron hasta Rumania, recordándonos la importancia que tiene para la UE. esta zona del mundo, pues, además de ser nuestra retaguardia, toda inestabilidad que sacuda a la zona nos afectará directamente.

<sup>27</sup> La investigación más fiable fue la realizada por la ODHIR (Office for Democratic Institutions and Human Rights), perteneciente a la OSCE: “Preliminary findings on the events in Andijan, Uzbekistan, 13 may 2005”, 20 de junio de 2005, en <http://www.osce.org>. Es un Informe elaborado por un grupo de expertos desplazados al campo de refugiados uzbekos de Suzak (Kirguizistán), con entrevistas a diversos refugiados (algunos visiblemente traumatizados y aún bajo estado de *shock*, según el propio Informe) entre el 26 de mayo y el 2 de junio. Otras investigaciones realizadas con las mismas fuentes, y también muy fiables: “Bullets Were Falling...”, *op. cit.*; “Burying the Truth. Uzbekistan Rewrites the Story of the Andijan Massacre”, *HRW*, Septiembre 2005, Vol. 17, No. 6(D); y “Uzbekistan: The Andijon Uprising...”, *op. cit.*

<sup>28</sup> “UNHCR Urges Kyrgyzstan Not To Deport Uzbeks”, *RFE/RL*, 17 de febrero de 2006, en <http://www.rferl.org>.

<sup>29</sup> Saidazimova, Gulnoza: “Uzbekistan: Tough Times for Uzbek Refugees Abroad”, *RFE/RL*, 17 de febrero de 2006, en <http://www.rferl.org>.

<sup>30</sup> En el pueblo ruso de Ivanovo, se desarrollan los juicios contra 13 uzbekos, bajo la acusación de haber planeado los actos subversivos de mayo. Saidazimova, Gulnoza: “Uzbekistan: Tough Times...”, *op. cit.*

<sup>31</sup> Saidazimova, Gulnoza: “Uzbekistan: Ties With Kyrgyzstan Worsen Amid 'Terror' Accusations”, *RFE/RL*, 6 de septiembre de 2005, en <http://www.rferl.org>.

<sup>32</sup> El *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) es el *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados* (ACNUR). Es más conocido por sus siglas en inglés.



implemented its tasks and there are no evident reasons for its further presence in Uzbekistan”.<sup>33</sup>

Yelena Ryabinina, miembro de una organización de Derechos Humanos de Moscú llamada *Ayuda Cívica*, teme que si los refugiados vuelven a su país, serán detenidos y sufrirán tortura, ya que, según ella, el acercamiento que se ha dado últimamente entre ambos países ha propiciado un incremento en la cooperación policial.

*It's neither humaneness nor compliance with international norms that seem to define the fate of people. I am afraid in these kind of matters, it's politics and relations between states that defines everything. Friendship between presidents is all that matters. For example, at present [Russian and Uzbek Presidents Vladimir] Putin and [Islam] Karimov are friends. And what is the result of their friendship for the citizens of their countries? Just a load of problems.*<sup>34</sup>

Después de haber recibido presiones internacionales, las autoridades kirguizes accedieron a cumplir sus obligaciones internacionales y no extraditar más refugiados. Así, Kirguizistán permitió que unos 439 uzbekos volaran a Rumania a finales de julio. Gracias a esa medida, muchos de ellos han recibido asilo en Alemania, en la República Checa, en países escandinavos, EE.UU., Canadá, Australia,... aunque otros permanecieron en Rumanía<sup>35</sup>.

Quizás las razones a la reacción de Karimov haya que buscarlas en su habitual autoritarismo y el miedo al radicalismo islámico y a una potencial “revolución de colores”, aunque él lo negara en una entrevista.<sup>36</sup>

#### **1.4. Procesos judiciales de los detenidos en mayo.**

Entre octubre y noviembre de 2005 se celebraron los juicios contra los detenidos en mayo, sin las debidas garantías procesales (los abogados fueron designados de “oficio”, que más que defender a los acusados les han perjudicado, los testimonios fueron ofrecidos bajo presiones y amenazas, a puerta cerrada y sin informar debidamente a los familiares acerca de dónde y cuándo se iban a celebrar).

Aunque los soldados implicados también declararon<sup>37</sup>, el testimonio más interesante fue el de Mahbuba Zokirova<sup>38</sup>, un ama de casa de Andiján, de treinta tres años, que ofreció el 14 de octubre un relato espeluznante de lo que vio, que contradice la versión oficial de los

<sup>33</sup> “Uzbekistan Says UNHCR Is Protecting Criminals”, *RFE/RL*, 23 de agosto de 2005, en <http://www.rferl.org>. “UNHCR Leaves Uzbekistan”, *RFE/RL*, 18 de abril de 2006, en <http://www.rferl.org>. “UNHCR Urges Kyrgyzstan Not To Deport Uzbeks”, *RFE/RL*, 17 de febrero de 2006, en <http://www.rferl.org>. “UN Official Says Torture Still Used In Uzbekistán”, *RFE/RL*, 10 de abril de 2006, en <http://www.rferl.org>. “UN Charges Uzbekistan With Post-Andijon Torture”, *RFE/RL*, 23 de junio de 2005, en <http://www.rferl.org>. Karimov persigue a los que huyeron en mayo de 2005 allí donde se han dispersado. “Top Uzbek Fugitive Arrested In Southern Kazakhstan”, *RFE/RL*, 28 de noviembre de 2005, en <http://www.rferl.org>; “Ukraine Detains Six Uzbeks In Crimea Raid”, *RFE/RL*, 15 de febrero de 2006, en <http://www.rferl.org>; “Uzbekistan Gives UNHCR One Month To Leave”, *RFE/RL*, 20 de marzo de 2006, en <http://www.rferl.org>.

<sup>34</sup> Saidazimova, Gulnoza: “Uzbekistan: Tough Times...”, *op. cit.*

<sup>35</sup> El 9 de junio ya habían sido extraditados 4 refugiados. “UN Criticizes Kyrgyzstan For Returning Asylum Seekers”, *RFE/RL*, 10 de junio de 2005, en <http://www.rferl.org>. Saidazimova, Gulnoza: “UN Moving Uzbek Refugees From Kyrgyzstan”, *RFE/RL*, 27 de julio de 2005, en <http://www.rferl.org>. Insisto, de nuevo, en la importancia que tiene para la UE que en estos países de Asia Central haya una democracia estable. No sólo por los recursos energéticos u otros intereses estratégicos, sino por un mayor control de los flujos de refugiados.

<sup>36</sup> Entrevista concedida a la revista *Nezavisimaya Gazeta*, realizada por Viktoria Panfilova, el 14 de Enero del 2005. En ella declara ya abiertamente su firme convicción de que ese tipo de revoluciones se originan gracias a “factores externos”, o lo que es lo mismo a Organizaciones extranjeras que trabajan en suelo uzbeko animando a la sociedad civil a rebelarse contra el orden establecido. Ver <http://www.tol.cz>.

<sup>37</sup> “Uzbek Soldiers Testify At Andijon Terror Trial”, *RFE/RL*, 3 de octubre de 2005, en <http://www.rferl.org>.

<sup>38</sup> “Witness At Andijon Trial...”, *op. cit.*





hechos. Dijo que ella y sus hijos habían ido a dar un paseo cuando por curiosidad decidió acercarse a los que se habían reunido en la plaza de la ciudad. Dijo que esperaba ver al Presidente Karimov, ya que se pensaba que iba a hablar con los que estaban protestando. En ese momento las tropas que habían rodeado a la multitud abrieron fuego a discreción. Como pudo, huyó con su familia a Kirguizistán. Zokirova comparó las acciones de las tropas del Gobierno de Uzbekistán en la frontera con las de los nazis:

*When we reached the town of Teshiktosh on the [Uzbek-Kyrgyz] border, no one had any weapons. There were women, old women, pregnant women, and children. They took headscarves and made white flags. The men said, 'They won't shoot. We'll send you, the women, across [the border]. If they shoot anyone, they'll shoot us.' When we went, they didn't pay any attention to the white flags. The worst part is, even Hitler didn't shoot people who raised the white flag. They fired. I saw it with my own eyes. I swear on my four children -- they fired. They did. It was a nightmare.<sup>39</sup>*

Los acusados fueron condenados a penas de prisión de más de diez años. El Presidente del Tribunal, el Juez Bakhtiyor Jamolov, dijo que

*As active members of Akramiya religious extremist organization, [they] aimed to overthrow the current constitutional order of the Republic of Uzbekistan, and create an Islamic state -- a caliphate -- and [therefore they] formed an armed criminal group that conducted many very serious crimes.<sup>40</sup>*

Esos “*crímenes serios*” incluyen la liberación de los veintitrés empresarios acusados de pertenecer a *Akramiya*, la toma de edificios gubernamentales, y la muerte de policías, soldados, y civiles en la batalla posterior.

Las organizaciones de Derechos Humanos solicitaron seguir el proceso de cerca, pero se lo denegaron. Es más, el Ayudante del Fiscal General Anvar Nabiev les comparó con “*hienas y chacales que sólo buscan carroña*”<sup>41</sup>. Además, el veredicto incluía una referencia al papel que jugaron los medios de comunicación extranjeros ya que divulgaron las “*mentiras*” dichas por los acusados. Jamolov dijo que

*They didn't write about real events, but disseminated biased information from those who they claimed were peaceful citizens demanding improved living conditions by protesting in the central square [of Andijon]. They also said that those people didn't have ties with religious extremists, and that the government troops opened fire on them. Thus, they distracted the attention of the world community.<sup>42</sup>*

El Fiscal General presentó ante la Comisión de Investigación que creó el Parlamento<sup>43</sup> su propio Informe los días 5 y 6 de noviembre de 2005. Para él, las intenciones de los asaltantes estaban claras:

*The investigation has shown that starting from August 2004, the above-named destructive forces, with attraction of international terrorist and religious extremist organizations like Islamic Movement of Turkestan, Hizb-ut-Tahrir and one of its branches Akramiylar, planned*

<sup>39</sup> *Ibid.* Y también, Saidazimova, Gulnoza: “Uzbekistan: Andijon Defendants Sentenced After Being Convicted”, *RFE/RL*, de 14 de noviembre de 2005, en <http://www.rferl.org>.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Ver el Informe de: “Harrasment of RFE/RL correspondents in Uzbekistan since May events in Andijan”, *Freedom House*, 15 de febrero de 2006, en <http://www.freedomhouse.org>; y también Saidazimova, Gulnoza, “Uzbekistan: Andijon Defendants...”, *op. cit.*

<sup>42</sup> Saidazimova, *op. cit.*

<sup>43</sup> La Sesión del Congreso del 23 de mayo estableció dicha Comisión de Investigación. <http://www.gov.uz/en/content.scm?contentId=12881>. Según recoge la Agencia Nacional de noticias (y oficialista) *UzA* entre el 5 y el 6 de septiembre de 2005 sobre los hechos de mayo de 2005 (<http://www.UzA.uz/eng/news/?id1=5054>).



*organizing terrorist actions in Uzbekistan in May 2005 with the purpose of seizing power and overthrowing the constitutional order*<sup>44</sup>.

Estas son las cifras definitivas (oficiales) de víctimas, heridos, armamento, acusados, etc que el Fiscal ofreció

*As a result of the terrorist acts, a total of 187 people died, of them 60 were civilians, including two minors and 1 woman. The terrorists killed 31 employees of the law-enforcement organs and the military. 287 people received various bodily injuries, including 91 civilian, 49 law-enforcement officers and 59 military servicemen. 94 terrorists were liquidated during the anti-terrorist actions, and 76 were wounded. The terrorists kidnapped a total of 70 people during the terrorist acts, of which 15 were cruelly killed. Of the stolen 334 units of firing arms, 255 were returned, including 180 automatic guns, 59 pistols, 11 rifles, 4 machineguns and 1 grenade dispenser. Besides, 16 units of firing arms brought by terrorists from Kyrgyzstan were found and seized, including 7 Kalashnikov guns and 2 sniper rifles with erased numbers, as well as a US-made half-automatic rifle AR-15. Of the 527 illegally freed people, 496 were returned, 6 terrorist acts participants were liquidated, while the remaining 25 are being searched for. At present, the investigation is at the stage of completion in relation to 106 persons accused of direct participation in terrorist acts.*<sup>45</sup>

### **1.5. Reacciones internacionales.**

Las reacciones del exterior fueron tardías y melifluas. Mientras la opinión pública expresada en algunos medios de comunicación especializados en la zona, así como ONGs, fundaciones, etc fueron bastante claros en la condena expresa al régimen de Karimov y a los medios represivos empleados para aplastar una manifestación pacífica (aunque el gobierno lo tache de revuelta popular, amenaza de insurgencia y separatismo, etc). Entre las reacciones que tuvieron los Estados, podemos encontrar tres posturas: de condena, de respaldo y otra intermedia de silencio.

#### **A) Reacciones de condena.**

En la condena estuvieron los EE.UU. y la UE, quienes solicitaron insistentemente la creación de una comisión de investigación internacional e independiente. La respuesta de Uzbekistán les vino del Parlamento (*Oily Majlis*), que creó una Comisión de Investigación propia, y del Presidente mismo, que invitó a una serie de diplomáticos extranjeros a que visitaran la zona.

Ante esos hechos la UE adoptó una posición común y decidió imponerle una serie de sanciones<sup>46</sup>. El Consejo recuerda su condena del uso indiscriminado de la fuerza por parte de las fuerzas del Gobierno (23 de mayo), recuerda también la petición que le hizo al Gobierno de Karimov de crear una Comisión de Investigación y la negativa que recibió como respuesta (13 de junio), recuerda que el Consejo lamentó que el Gobierno uzbeko no reconsiderara su postura (18 de julio), recuerda que el Consejo volvió a expresar su profunda preocupación por la situación en Uzbekistán (3 de octubre), e impone las siguientes sanciones:

El Consejo ha decidido imponer un embargo a las exportaciones a Uzbekistán de armas y de material militar y de otro tipo que pudiera ser utilizado con fines de represión interna; El Consejo ha decidido asimismo restricciones a la entrada en la Unión Europea de las personas

<sup>44</sup> Según recoge la Agencia Nacional de noticias (y oficialista) *UzA* (<http://www.UzA.uz/eng/news/?id1=5054>).

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> La *Posición Común 2005/792/PESC* del Consejo, junto con el Reglamento (CE) nº 1859/2005, de 14 de noviembre de 2005 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Uzbekistán. Además, se sumó a dicha Posición Común Turquía. Suiza decidió unirse, también, a este tipo de sanciones. *Posición Común 2005/792/PESC* en <http://ue.eu.int>.





que tengan responsabilidad directa en el uso indiscriminado y desproporcionado de la fuerza en Andiján y en la obstrucción a una investigación independiente.<sup>47</sup>

El Consejo decidió aplicar estas medidas durante un período inicial de un año mientras las examinaba a la luz de cualquier cambio significativo de la situación actual, en particular, con respecto a:

- el desarrollo y resultado de los juicios a los que se está sometiendo a los acusados de promover y participar en los disturbios de Andiján;
- la situación por lo que respecta a la detención y acoso de quienes han puesto en entredicho la versión oficial sobre los acontecimientos de Andiján;
- la colaboración del Gobierno uzbeko con un posible informador internacional independiente, que sea nombrado para investigar los disturbios de Andiján;
- los resultados de una posible investigación internacional independiente, y cualquier acción que demuestre la buena voluntad de las autoridades uzbeas para adherirse a los principios de respeto de los Derechos Humanos, Estado de Derecho y libertades fundamentales.

Incluye además, unos *Anexos* que especifican qué material no se puede vender a este país y una lista de personas que no pueden entrar en territorio de la UE, encabezada por el Ministro del Interior, Zakirjan Almatov, y a quien le sigue su Vice-Ministro Tokhir Okhunovich Mullajonov, el Ministro de Defensa Kadir Gafurovich Gulamov, el Gobernador Regional de Andiján Saidullo Begaliyevich Begaliyev, varios Generales y Coroneles, además del Jefe del Servicio Nacional de Seguridad (NSS, sucesor del KGB) Rustam Raulovich Inoyatov.

En unas declaraciones recogidas en el *International Herald Tribune*, Chris Patten señala que tras los eventos de Andiján, la UE debe replantearse su papel en Asia Central, porque aunque es cierto que esta región no está situada en las fronteras de la Unión, la situación allí (y más específicamente en Uzbekistán) y la resolución de sus problemas puede afectar indirectamente a la UE. Como dijo

*True, Uzbekistan represents no direct security threat to Europe or the United States, and the government in Tashkent is not at risk of imminent collapse. But when the regime does snap in the medium to long term, this will have a significant impact on Western interests. It could, for example, prompt an aggressive Russian intervention in the region and stimulate the undercurrents of Islamist extremism that so far have been more of an irritant than a major threat.*<sup>48</sup>

Además, el mismo Patten señaló claramente la importancia de los sucesos de Andiján:

*Never a shining light of freedom since the former Soviet republic became independent in 1991, Uzbekistan under President Islam Karimov has grown increasingly authoritarian. This process accelerated on May 13, 2005, when state security forces opened fire on a demonstration of mostly unarmed protesters in the eastern Uzbek city of Andijon, killing hundreds. That massacre sparked a new surge of state repression against the survivors and their families, and Tashkent has been pressuring neighboring states to hand over refugees.*<sup>49</sup>

<sup>47</sup> *Posición Común 2005/792/PESC.*

<sup>48</sup> Ver las declaraciones de Chris Patten en “Saving Central Asia from Uzbekistán”, *International Herald Tribune*, 22 de marzo de 2006, en <http://www.ihf.com>.

<sup>49</sup> *Ibid.*



Los EE.UU. propusieron revisar sus acuerdos de cooperación<sup>50</sup>. En concreto, el Congreso paró las ayudas destinadas a Uzbekistán de los programas *International Military Education and Training* (IMET) y del *Foreign Military Financing* (FMF). El General Richard Myers, criticó esta medida calificándola de “corta de miras” y “no productiva” ya que reducía la influencia militar estadounidense en la zona<sup>51</sup>.

Ante estas presiones Karimov, apoyado por otros Estados, fue tajante y además de negar la creación de una comisión de investigación independiente solicitó a EE.UU. que abandonara la base de Karsi-Khananabad (K-2) en ciento ochenta días<sup>52</sup>. Toda esta situación, ah hecho rpegunatrse a algunos analistas si esta alianza estratégica EE.UU.-Uzbekistán debe acabar<sup>53</sup>.

A pesar del veto impuesto a la concesión del visado de viaje a altos funcionarios uzbekos a territorios de la UE, uno de ellos (el Ministro del Interior) viajó a Alemania a recibir un tratamiento contra el cáncer. Este “pequeño detalle” no pasó desapercibido para las organizaciones de Derechos Humanos y fue muy criticado, sugiriendo que hay cierta conexión entre este gesto y la permanencia en suelo uzbeko (en la ciudad de Termez) de una base germana<sup>54</sup>.

La UE, como se puede apreciar, no está manteniendo esa posición común, ya que Alemania está incumpliendo lo acordado<sup>55</sup>. Además, la UE demuestra que carece de una visión unitaria de cómo manejar sus relaciones con esa zona, por lo que afirma el ICG:

*If the EU wants to emerge as an effective geopolitical player in Central Asia, it will have to rethink its approach – perhaps radically. This may involve moving away from regional strategies and focusing on programs specifically tailored to meet the needs of individual states. Technical aid may be more applicable in Kazakhstan, but Kyrgyzstan and Tajikistan will need more classical development help, particularly in infrastructure and public health. Turkmenistan and Uzbekistan should not be isolated more than they are already isolating themselves but it should be made clear that regional projects will go on without them if need be. The EU must also send a clear signal that gross human rights violations will carry real consequences.*<sup>56</sup>

<sup>50</sup> En 2003 Karimov pidió a Bush más ayuda económica, pero éste se la denegó insistiendo en la importancia de reformas reales en Uzbekistán. Este fue quizás, el primer evento que causó que tanto Karimov como las élites gubernamentales de Uzbekistán comenzaran a cuestionarse la naturaleza de las relaciones entre estos dos socios estratégicos. Se acusó a EE.UU. de tener un doble rasero a la hora de acometer sus relaciones con los socios en su guerra contra el terror: miraba con más benevolencia a Pakistán y a Kirguizistán que a Uzbekistán, existiendo en sendos países similares niveles de represión, autoritarismo, violación de Derechos Humanos,...

<sup>51</sup> Ver Nichol, Jim: “Unrest in Uzbekistan: Context and Implications”, *CRS Report for Congress*, The Library of Congress, 8 de junio de 2005, en <http://fpc.state.gov>.

<sup>52</sup> El 29 de Julio del 2005, tras una cumbre de jefes de estado de la *Shangai Cooperation Organization* (OCS), Karimov hizo tal anuncio respaldado por Rusia y China.

<sup>53</sup> Cohen, Ariel: “The Uzbekistan Dilemma”, *The Heritage Foundation*, 13 de mayo de 2005, en <http://www.heritage.org>. Tully, Andrew: “Uzbekistan: Calls In U.S. For Stricter Policy”, *RFE/RL*, 19 de mayo de 2005, en <http://www.rferl.org>.

<sup>54</sup> Ver “Uzbekistan: Germany Likely To Leave Uzbek Base”, *RFE/RL*, 21 de febrero de 2006, en <http://www.rferl.org>; y “Uzbekistan: UN Rapporteur Faults Failure To Detain Former Interior Minister”, *RFE/RL*, 11 de abril de 2006, en <http://www.rferl.org>. Tras muchas quejas y una fuerte presión internacional, el Ministro del interior dimitió (supuestamente por motivos de salud) y en su lugar fue puesto Bahodiy Matlyubov. “Uzbek Minister Accused Of Crimes Against Humanity”, *RFE/RL*, 15 de diciembre de 2005, en <http://www.rferl.org>; “Uzbek Ministry Confirms Interior Minister's Resignation”, *RFE/RL*, 23 de diciembre de 2005, en <http://www.rferl.org>; “New Uzbek Interior Minister Appointed”, *RFE/RL*, 5 de enero de 2006, en <http://www.rferl.org>.

<sup>55</sup> Ver Saidzimova, Gulnoza: “Uzbekistan: German Lawsuit Seeks To Bring Interior Minister To Justice For Rights Abuses”, *RFE/RL*, 21 de diciembre de 2005, en <http://www.rferl.org>.

<sup>56</sup> “Central Asia: Unrest and Instability”, *International Crisis Group*, *Asia Briefing* nº 38, 25 de mayo de 2005, en <http://www.crisisgroup.org>. También: “Central Asia: What Role for the European Union?”, *International Crisis Group*, *Asia Report* nº113, 10 de abril de 2006, en <http://www.crisisgroup.org>.



La Presidencia británica de la UE expresó el 8 de noviembre de 2005 en Bruselas su alarma por el tratamiento que propinan las autoridades uzbekas a los activistas políticos que se atreven a cuestionar la versión oficial de los eventos de Andiján. Hacen especial referencia a la detención de Sanjar Umarov, líder de la *Sunshine Coalition*<sup>57</sup>.

## B) Reacciones de respaldo.

Respaldando la decisión de Karimov estuvieron Rusia y China, quienes siguen aportando ayudas económicas a Uzbekistán que triplican las de EE.UU.<sup>58</sup>, con la ventaja añadida para Karimov de que ellos no le piden cuentas a cerca de temas como los Derechos Humanos, democratización, liberalización del mercado,... Y sí le apoyan en temas de seguridad nacional, contención de amenazas terroristas y separatistas, etc. Este respaldo se manifestó en la conferencia de la OCS<sup>59</sup> del 29 de julio, dejando bien claro que los intereses (energéticos principalmente) de ambos países en la zona son superiores a los de cualquier otro tipo y que aspiran a ejercer una influencia real allí.

Desde aquél momento y como analizaré más adelante, Uzbekistán consumó su desligamiento de Occidente y se echó por completo en brazos de Rusia y China.<sup>60</sup>

Según Vladimir Putin, la intervención militar ordenada por Karimov en Andiján evitó mayores desórdenes.<sup>61</sup>

De la misma opinión es China.<sup>62</sup>

En el comunicado de la OCS del 29 de julio también se insinúa que ha llegado la hora de que EE.UU. (aunque sin nombrarle explícitamente) abandone la zona. Tras reconocer la necesidad de la lucha contra el terror por medios militares y los avances que ha habido en este terreno, aseguran que la situación en Afganistán ya está encarrilada, la zona es segura y ya no es necesaria la presencia militar extranjera, sino que los propios afganos deben regir su futuro (cooperando con sus tradicionales aliados, se entiende).<sup>63</sup>

<sup>57</sup> La *Sunshine Coalition* es una coalición de partidos de oposición que empieza a hacerse fuerte en el país, gracias a medios de comunicación y agencias de noticias que ofrecen otro punto de vista diferente al dado por los medios oficialistas.

<sup>58</sup> Los EE. UU. Aportan cada año alrededor de 385 millones de dólares, mientras que China le va a proporcionar este año 600 millones de dólares. Ver para la ayuda americana Nichol, Jim: "Uzbekistan: Recent Developments and U.S. Interests", *CRS Report for Congress*, 2 de mayo de 2005, en <http://fpc.state.gov>. Ver para la ayuda china Roth, Kenneth: "China's silence boosts tyrants", *Internacional Herald Tribune*, de 19 de abril de 2006, en <http://www.iht.com>.

<sup>59</sup> La Organización de Cooperación de Shangai (OCS) es la *Shanghai Cooperation Organization* (SCO). Pasó de ser una Conferencia a tener estructura organizacional en el 2001. Son países miembros China, Rusia, Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán. Además, cuenta con una serie de miembros con *status* de observadores (Irán, India, Pakistán y Mongolia). Su página web es <http://www.sectSCO.org/>

<sup>60</sup> Así lo han advertido previamente diversos analistas. Ver Erlich, Jeff: "Uzbekistan Looks East", *UNISCI Discussion Papers*, nº 5 (mayo 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>; Tisdall, Simon: "Uzbekistan looks east for new friends", *The Guardian*, 24 de noviembre de 2005, en <http://www.guardian.co.uk>; Murray, Craig: "Uzbekistan looks east for new friends", *Craigmurray.co.uk*, 25 de noviembre de 2005, en <http://www.craigmurray.co.uk>; Ryzhova, Olesya: "Why Uzbekistan Looks Towards Russia?", *Registan.net*, 14 de agosto de 2005, en <http://www.registan.net>.

<sup>61</sup> Además, advirtió del peligro de una revolución, ya que el país está afrontando un gran número de problemas: "We don't need a second Afghanistan in Central Asia and we will act very carefully there. We don't need a revolution [in Central Asia], what we need is evolution that would help consolidate [democratic] values, while averting outbursts such as the one we witnessed in Andijon". "Putin Says Andijon Crackdown Averted More Unrest", *RFE/RL*, 31 de enero de 2006, en <http://www.rferl.org>.

<sup>62</sup> People's Daily Online: "China supports Uzbekistan's efforts to maintain stability", de 25 de mayo de 2005.

<sup>63</sup> "We support and shall continue to support the coalition's efforts in conducting the anti-terrorist operation in Afghanistan. We note at the present time a positive trend toward stabilization of the internal situation there.



Como se podrá observar, nadie está dando *ultimátum* a las tropas de la coalición liderada por EE.UU., pero, con un lenguaje muy diplomático, le están indicando la puerta de salida, agradeciéndoles sus esfuerzos allí, diciéndoles que ya no les necesitan, que ya pueden arreglárselas ellos con la situación en Afganistán, para lo que han propuesto la creación del “SCO-Afghanistan Contact Group”, orientado a apoyar la lucha antidroga, a estabilizar la situación socio económica, y a involucrarse en los programas de reconstrucción del país devastado por la guerra. Si tal grupo se institucionalizara, podría ser usado claramente para erosionar la influencia de EE.UU. en Afganistán y para ser una especie de “avenida” para Rusia y otros países vecinos para jugar un papel importante en las “políticas tribales” de Afganistán.

A esto, hay que añadir las declaraciones del Secretario General de la OCS, Zhang Deguang, quien destacó en Pekín los recientes desarrollos económicos y políticos como factores de estabilización, aunque también reconoció que la región aún no ha vencido la corrupción y el desempleo. Urgió, además a los Estados miembros a luchar juntos contra el terrorismo, el separatismo, el extremismo y el tráfico de drogas. También citó nuevos desafíos, tales como los desastres naturales y la expansión de infecciones peligrosas como la gripe aviaria. Zhang expresó, además, su convencimiento de que la OCS se convertirá en 2050 en la organización internacional más influyente del mundo, aunque no desean convertirse en un bloque militar<sup>64</sup>.

No obstante, debo recordar que la Secretaria de Estado de EE.UU., Condoleezza Rice, visitó varios países de la zona en octubre de 2005 y consiguió que, uno por uno, los diversos mandatarios no le pusieran ninguna fecha límite, sino que se quedaran allí tanto como fuera necesario, lo que les valió un discreto “toque de atención” desde Rusia.<sup>65</sup>

### C) Reacciones de silencio.

En el silencio han estado sus vecinos de Asia Central, incapaces de criticar cualquier represión autoritaria, pero por otro lado, temerosos de que un apoyo ferviente a Uzbekistán sea interpretado por éste como un signo de debilidad y lo aproveche para desarrollar el papel de líder regional que siempre está tentado de ejercer.

Aquí llama especialmente el caso de Kirguizistán, donde dos meses antes había triunfado la “revolución de los tulipanes”, y se supone que el nuevo Presidente es partidario de la democracia y le repugna este tipo de actos represivos. Si Bakiyev había llegado al poder gracias a una revuelta popular, ¿por qué no criticó el aplastamiento de una revuelta similar en su país vecino? Si la masacre de Andiján le causó un serio problema en forma de cientos de refugiados ¿por qué ni siquiera se quejó? Si en el sur de su país hay una importante minoría uzbeka, ¿por qué no les apoyó en esa revuelta? ¿Por qué Bakiyev guardó silencio? Se proponen varios motivos, pero el que más fuerza cobra es que las relaciones entre ambos

---

*Some SCO countries provide infrastructure on their territories for temporary deployment of the forces of coalition countries, as well as military transit by land and air in the interest of the anti-terrorist coalition. Considering that the active [combat] phase of the anti-terrorist operation in Afghanistan has been completed, the SCO member countries deem necessary that the coalition countries involved should set the final dates for their temporary use of those infrastructure installations and stationing of their troops on SCO member countries' territories”. Daly et al., op. cit., p. 44.*

<sup>64</sup> “SCO Secretary Says Central Asia Has Stabilized”, *ITAR-TASS*, 16 de enero de 2006, en <http://www.tass.ru/eng>.

<sup>65</sup> Peuch, Jean-Christophe: “U.S.: Secretary Of State Rice Begins Central Asian Tour”, *RFE/RL*, 11 de octubre de 2005, en <http://www.rferl.org>; “Central Asia: Rice Closes Central Asian Tour With Visit To Tajikistan”, *RFE/RL*, 13 de octubre de 2005, en <http://www.rferl.org>; McMahon, Robert: “Central Asia: Q&A With U.S. Assistant Secretary Of State Daniel Fried”, *RFE/RL*, 6 de octubre de 2005, en <http://www.rferl.org>.



países ya son lo suficientemente tensas y Bakiyev temía una revuelta uzbeka en el sur de su país dos meses después de llegar al poder, sin tener aún un control efectivo sobre los resortes del mismo (Ejército, policía, Parlamento...). Además, en Asia prima el principio de no injerencia en los asuntos internos de los demás Estados.

## **2. Impacto de los sucesos de Andiján en la Política Exterior de Uzbekistán**

Tras haber descrito la masacre de Andiján, sus antecedentes y sus posteriores desarrollos en materia de refugiados y los juicios contra los protagonistas de la revuelta, nos interesa ver cómo estos sucesos han influido en la orientación de la Política Exterior de Uzbekistán.

Hay varios artículos y publicaciones en torno a la cuestión de cómo Uzbekistán ha ido cambiando de aliados estratégicos. Lo que cabría subrayar en este aspecto es lo que ya dije al principio: que la dirección de su política exterior no depende de intereses estructurales, permanentes, sino que depende de elementos coyunturales. De ahí que sea tan veleta<sup>66</sup>.

Uzbekistán pertenece a una serie de organizaciones internacionales<sup>67</sup>, en las que está más o menos activo dependiendo de su conveniencia. El ejemplo paradigmático de esto es su pertenencia al GUAM, que es una iniciativa estadounidense para la seguridad regional. Se adhirió a este grupo y posteriormente se retiró, aunque no fue definitivo pues después volvió a él<sup>68</sup>. Tras los sucesos de Andiján, lo abandonó definitivamente, volcándose más en sus socios de la OCS y buscando un mayor acercamiento al Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO) del CIS<sup>69</sup>.

Otro ejemplo, aunque esta vez no tan descarado, es su pertenencia a la OSCE. En estos momentos mira con recelos a esta Organización pues considera que ha jugado un papel esencial en las tan temidas (para Karimov) “*revoluciones de colores*”, al estar acreditada internacionalmente como garante de unas elecciones limpias.

Podríamos dividir estos quince años (1991-2006) de Política Exterior en cuatro etapas, según la orientación de su Política Exterior y el papel que jugara Uzbekistán en el escenario regional.

La primera etapa (1991-1997), son los primeros años de independencia, en los que buscaba acentuar su autonomía frente a Rusia, y a la vez manifestar sus aspiraciones a líder regional. De esta época es su entrada en la ONU, en la OSCE, y la creación de organizaciones de cooperación económica del espacio post-soviético, además de la firma de acuerdos de cooperación con la UE. Son, por lo tanto, años en los que busca ser el protagonista de Asia Central. No obstante, en esta etapa aún sigue bajo una fuerte influencia de Rusia (el Tratado de Seguridad Colectivo se firma en Tashkent (1992).

<sup>66</sup> Kimmage, Daniel: “Uzbekistan: Between East And West”, *RFE/RL*, 17 de noviembre de 2005, en <http://www.rferl.org>.

<sup>67</sup> Ver “Asia Central”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 70-71, pp. 253-260, en <http://www.cidob.org>.

<sup>68</sup> Ver Priego Moreno, Alberto: “El GUUAM: iniciativa regional norteamericana en Asia Central”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 4 (octubre 2003), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

<sup>69</sup> Como en muchos aspectos de la vida de Uzbekistán, hay informaciones contradictorias. Primero se afirma que Uzbekistán se unirá al Tratado de Seguridad Colectivo, y después se afirma que no lo hará y que, además, pondrá condiciones a Rusia. “Uzbekistan Not Planning To Join CSTO”, *RFE/RL*, 13 de febrero de 2006, <http://www.rferl.org>; “What will Karimov join next time?”, *Arena*, 7 de febrero de 2006; Blagov, Sergei: “Uzbekistan Sets Limits For Cooperation With Russia”, *Eurasianet.org*, 24 de febrero de 2006, en <http://www.eurasianet.org>.





En la segunda etapa (1998-2001) intenta jugar más activamente un papel de líder regional, con el apoyo de EE.UU.<sup>70</sup>

La tercera etapa (2001-2005) se abre con los atentados de Nueva York y Washington, que pusieron en marcha la guerra contra el terror, siendo Uzbekistán uno de los primeros aliados, ofreciendo a EE.UU. las más amplias facilidades a través del SOFA (*U.S.-Uzbek Status of Forces Agreement*, Acuerdo uzbeko-estadounidense sobre el *status* de las Fuerzas Armadas) sin entrar en detalles específicos, cosa que se haría tiempo después con el *Framework Agreement* (que era el nombre con el que se conocía la *Declaration on the Strategic Partnership and Cooperation between the United States of America and the Republic of Uzbekistan*). A cambio de prestar su espacio aéreo y una base esencial para el desarrollo de las operaciones en Afganistán<sup>71</sup>, EE.UU. daba un respaldo a la gestión de este dictador, aunque exigiéndole pasos en temas de democratización, derechos humanos, etc<sup>72</sup>. Por consiguiente, es una etapa caracterizada por el auge de la amistad americana, el cenit de su apoyo mutuo, y el deterioro de dichas relaciones a partir de 2004. Esta etapa vendría marcada, además, por la estrategia considerada *contra natura* por muchos expertos, basada simplemente en la colaboración estratégica y en la amistad personal Rumsfeld-Karimov. De hecho, el Congreso estadounidense buscó recortar las ayudas a Uzbekistán y el Secretario de Defensa utilizó gastos plurianuales para cubrir esa parte de su compromiso con el dictador<sup>73</sup>.

La cuarta etapa, arrancarían en 2005 y llegaría hasta nuestros días. Su punto de partida es la escenificación de la retirada del apoyo a EE.UU. en su “guerra contra el terror” el 29 de julio en la Cumbre de la OCS en la que anuncia que deberán abandonar la base aérea de Karsi-Khananabad en 180 días. Con esta decisión manifiesta abiertamente que deja de buscar apoyos externos en EE.UU. (quien tras los sucesos de Andiján se había convertido en un “socio impertinente”<sup>74</sup>), seguido de la UE (por los mismos motivos) y consolida sus relaciones con Rusia y China<sup>75</sup>.

El hecho de que en prácticamente en todas las “revoluciones de colores” coincidieran ciertos elementos (la OSCE certifica que las elecciones han sido amañadas, proclamación de uncandidato corrupto, protestas populares en las calles, repetición de elecciones), puso en alerta a Rusia y a Uzbekistán.

A esto hay que añadir el discurso que pronunció la Secretaria de Estado Rice en la Universidad Americana de El Cairo, en la que apostó claramente por la agenda imparable de

<sup>70</sup> Ver Kalyuzhnova, Yelena y Lynch, David (eds.) (2000): *The Euro-Asian World*, Londres, MacMillan.

<sup>71</sup> La base K-2 ha jugado un papel esencial en la guerra contra Afganistán, pues el sistema de operaciones aéreas era muy complejo. Para llegar a la base aérea de Bagram (en Afganistán), los aviones americanos debían sobrevolar Europa, repostar en el aire sobre el Mar Negro con la ayuda de aviones de repostaje americanos que salieran de Rumanía. El corredor aéreo desde Europa sobre el Cáucaso y Asia Central se convirtió en la clave para mantener la capacidad de combate en Afganistán. Khananabad fue el nexo crítico para el repostaje y el apoyo logístico para mantener el ritmo de operaciones. Ver Daly *et al.*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>72</sup> En realidad, según cuenta Kurt H Meppen, fue el mismo Karimov quien decidió introducir esa cláusula de respeto o mejora de la situación de los Derechos Humanos. *Ibid.*, pp. 13-24.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> En 2004 EE.UU. estaba más preocupado por la reconstrucción de Afganistán que por las operaciones militares que aún se desarrollan allí. Y más preocupado aún estaba por la campaña en Irak (que comenzó el 20 de marzo). Por lo tanto, no estaba tan preocupado por el apoyo logístico que le pudiera prestar Uzbekistán como por el deterioro de su imagen al estar apoyando un régimen dictatorial que no daba pasos hacia la democracia, llegando a la paradoja de estar apoyando a Karimov y luchando contra la dictadura de Sadam Hussein a unos pocos miles de kilómetros de allí.

<sup>75</sup> Ninguno de estos dos países tiene un compromiso serio con el avance de los Derechos Humanos o la democratización, ni en sus territorios ni mucho menos fuera de ellos. Por eso, resulta ser para Karimov un socio más cómodo, pues sabe que no alentarán en su país una “revolución de colores” al estilo de las acaecidas en Georgia, Ucrania o Kirguizistán, detrás de las cuales recae las sospechas en ONG financiadas por EE.UU.





la democratización, no desde arriba, impuesta, sino desde la propia sociedad civil (allá donde exista), atendiendo al reclamo de la población:

*[...]We should all look to a future when every government respects the will of its citizens -- because the ideal of democracy is universal. For 60 years, my country, the United States, pursued stability at the expense of democracy in this region here in the Middle East -- and we achieved neither. Now, we are taking a different course. We are supporting the democratic aspirations of all people. [...]There are those who say that democracy is being imposed. In fact, the opposite is true: Democracy is never imposed. It is tyranny that must be imposed. People choose democracy freely. [...]The day is coming when the promise of a fully free and democratic world, once thought impossible, will also seem inevitable.<sup>76</sup>*

A los pocos días de pronunciar este discurso, Uzbekistán le pide a EE.UU. que abandone la base K-2 y se acerca al Tratado de Seguridad Colectivo (de la CEI) y firma un Acuerdo bilateral con Rusia de defensa mutua.

Precisamente, en estos momentos de la guerra contra el terrorismo en los que se le presenta a EE.UU. una doble tarea, algunos rescatan la terminología del “Gran Juego”<sup>77</sup> y ven en Asia Central el lugar donde se pone a prueba la veracidad de la apuesta americana por la democratización.

Aunque algunos expertos afirman que no hay una alianza estratégica entre China y Rusia<sup>78</sup>, otros afirman que sí se han movido juntas en una base multilateral (la OCS) para frenar la expansión de EE.UU. en la zona. De ahí que sus nuevos objetivos sean la lucha contra el terrorismo, la prevención de conflictos, y garantizar la seguridad de Asia Central. Pero hay pocas dudas de que el auténtico objetivo es reducir la presencia occidental en la región por motivos de seguridad<sup>79</sup>.

## Conclusiones.

Inmediatamente, tras los sucesos de mayo, se desató una “guerra informativa”, con dos posturas claramente diferenciadas: la oficialista y la de la oposición al régimen de Karimov. Lo único que se puede decir con total certeza y objetividad, es que en mayo del 2005 una serie de sucesos acabaron con la muerte de varios cientos de personas, la mayoría civiles, algunos de ellos eran mujeres y niños. Todos los datos que se den después darán una orientación con resultados diferentes en cada caso. Según se responda a los siguientes elementos a analizar, así será la postura que se defenderá:<sup>80</sup>

<sup>76</sup> Rice, Condoleezza: “Remarks at the American University in Cairo”, 20 de junio de 2005, en <http://www.state.gov>.

<sup>77</sup> Ver, especialmente, el artículo de Ariel Cohen, en el que asegura: “‘The Great Game’ returns[...] On the one hand, she [Rice] needs to propel further President Bush’s democratization agenda. But on the other, just like in the Middle East, the imperatives of the war on terrorism and U.S. energy security dictate a more Realpolitik approach. The stakes are high. Afghanistan and Central Asia are where the rubber of President Bush’s democratization doctrine meets the rocky road of authoritarianism. [...] The region is also surrounded by the emerging giants, energy-starved India and China, and bordered by key Islamist states Iran and Pakistan”. A. Cohen tiene varios artículos sobre este tema, entre ellos: Cohen, A.: “The Great Game Returns”, *GEES*, 4 de noviembre de 2005, en <http://www.gees.org>, al que pertenece el fragmento extractado, y otro anterior: “The New ‘Great Game’: Oil Politics in the Caucasus and Central Asia”, *The Heritage Foundation*, 25 de enero de 1996, en <http://www.heritage.org>.

<sup>78</sup> Ver Lo, Bobo: “The long sunset of strategic partnership: Russia’s evolving China policy”, Chatham House, abril de 2004, en <http://www.chathamhouse.org.uk>.

<sup>79</sup> Rasizade, Alec: “The Specter of a New ‘Great Game’ in Central Asia”, *Foreign Service Journal*, Noviembre de 2002, en <http://www.afsa.org>.

<sup>80</sup> Ver Kimmage, Daniel: “Uzbekistan: Under Siege In An Information War”, *RFE/RL*, 22 de marzo de 2006; y “Uzbek President Complains Of Information War By West”, *RFE/RL*, 20 de marzo de 2006, en



- 1) Los veintitrés detenidos, ¿eran simples hombres de negocio o terroristas radicales islamistas?
- 2) *Akramiya*, ¿es un movimiento puramente espiritual o promueve el derrocamiento de Karimov?
- 3) *Akramiya*, ¿es un grupo radicalizado de *Hizb ut-Tahrir* o son dos grupos completamente distintos, con orígenes diferenciados?
- 4) Las manifestaciones, ¿eran pacíficas y espontáneas o habían sido planeadas y estaban orquestadas por grupos armados?
- 5) La represión de las Fuerzas de Seguridad, ¿se realizó respondiendo a fuego de los manifestantes o fue una represión brutal despiadada?
- 6) Las víctimas civiles desarmadas, ¿fueron asesinadas por el Ejército o por los insurgentes armados?
- 7) Los civiles desarmados, ¿fueron utilizadas como escudos humanos por los manifestantes?
- 8) Los juicios contra los veintitrés hombres de negocios, ¿fueron una farsa, desarrollados sin garantías judiciales?
- 9) Los juicios contra los detenidos después de la revuelta de mayo, ¿fueron justos?
- 10) Las autoridades fronterizas uzbeko-kirguizes, ¿recibieron órdenes de no dejar atravesar la frontera a nadie, de no permitir los movimientos de refugiados?

Según parece, aquellos veintitrés empresarios habían tenido vínculos con Akram Yuldoshev, por lo que no hay que descartar que simpatizaran con su causa. No obstante, el “*Yimonga Yul*” (“Camino a la fe”, en uzbeko), habla de las bondades del Islam y de llevar una vida acorde con la fe, pero no siguiendo una línea extremista sino al tradicional de la zona, que es más abierta a la modernidad, por lo tanto, sin el objetivo de derrocar al régimen, que, por otro lado, le está resultando oneroso a la población civil.

El problema es que, como ya señalé anteriormente, para Karimov la oposición que posee cierta base religiosa es extremista (cosa que no tiene por qué ser verdad, no tiene por qué coincidir) y terrorista (tampoco tiene por qué ser así) y desea arrebatárle el poder por medios violentos (cosa que no se corresponde con el modo de actuar de los que simpatizan con Yuldoshev).

No obstante, el punto más difícil de diferenciar es si las manifestaciones eran espontáneas o si por el contrario formaban parte de un plan más amplio para liberar a los empresarios de las cárceles y provocar una situación crítica que acelerase la caída de Karimov. Ambos momentos creo que merecen tratamiento aparte. No cabe duda de que la gente que acudió a las manifestaciones pacíficas lo hiciera de buena fe, pero las personas que asaltaron las cárceles, los edificios oficiales, tomaron rehenes, etc, lo hicieron con una clara intención de provocar una revuelta (aprovechando el amplio y hondo descontento generalizado con Karimov).

---

<http://www.rferl.org>. Hay dos posturas opuestas: la del gobierno uzbeko, que considera que fue la represión de un movimiento insurgente, y la de las ONG internacionales, que coincide con la del grupo *Akramiya*, que dicen que fue una masacre indiscriminada, parte de la estrategia global de Karimov de reprimir a su pueblo. La cifra y la naturaleza de víctimas depende de la fuente consultada y puede variar de las 130 (incluidos militares y policías) reconocidas por el gobierno a los 7.000 civiles según *Hizb ut Tahrir* o los 20.000 según el IMU (*Movimiento Islámico de Uzbekistán*), pasando por los varios cientos, casi el millar, sostenido por varias ONG tales como HRW, *Freedom House*, etc.



Que esto último sea verdad no es excusa para que los militares cerraran la plaza a los manifestantes y los acribillara. Algunos no dudan en comparar esta masacre con los sucesos de la Plaza de Tiananmen (Pekín, 1986)<sup>81</sup>.

En cuanto a la fiabilidad de los juicios... responden a los estándares normales de democracia existente en el país en general, es decir, una calidad nula (no hay garantías procesales de ningún tipo; no se puede decir que exista un Estado de Derecho propiamente dicho, no hay seguridad jurídica). Han sido calificados de farsa.

Así las cosas, la situación al interior de Uzbekistán parece que está llegando a un punto insostenible, con dura persecución de musulmanes, con dura represión interna, con censura, sin libertad de expresión, con falta de libertad de mercado, con una economía muy intervencionista, con represión política, sin oposición libre...<sup>82</sup>

A pesar de las restricciones, las ONGs, asociaciones de derechos civiles, etc siguen realizando su trabajo y están tratando de impulsar un cambio de gobierno por vía pacífica, pero desde la sociedad civil. Mientras, diversas informaciones apuntan a que se podría estar planteando un relevo en la Jefatura del Estado<sup>83</sup>. Para ese puesto se perfilan como candidatos ideales su hija, Gulnara Karimova<sup>84</sup> (con estrechos vínculos con Rusia, aunque perseguida por la justicia estadounidense por asuntos familiares)<sup>85</sup>, y Sanjar Umarov (de la opositora *Sunshine Coalition*)<sup>86</sup>.

En ese sentido, desde el diario ruso *Kommersant* se hace la siguiente advertencia:

*Andijan events made almost impossible to transfer the power without shedding the blood. And if Uzbekistan will explode with civil war, Russia might get involve in as well.*<sup>87</sup>

Parece, pues, que los acontecimientos de mayo de 2005 en Andiján y los desarrollos posteriores confirman la tendencia de Karimov de abandonar los “socios impertinentes” (EE.UU. y la UE) que le exigen dar pasos en cuestiones de Derechos Humanos y de volver su mirada hacia otros socios “menos caprichosos” (Rusia y China) que además de proporcionarle protección frente a EE.UU. (si es que se puede ofrecer protección eficaz frente a la primera potencia mundial) le ofrecen un mercado sediento de sus fuentes de energía.

<sup>81</sup> Entre otros, Blank, Stephen: “Islam Karimov And The Heirs Of Tiananmen”, *Eurasia Daily Monitor*, Volume 2, No. 115, The Jamestown Foundation, 14 de junio de 2005, en <http://www.jamestown.org>

<sup>82</sup> Apenas ha habido cambios en este sentido desde 1991.

<sup>83</sup> Donovan, Jeffrey: “Uzbekistan: Is The Country Headed For Regime Change?”, *RFE/RL*, 30 de junio de 2005, en <http://www.rferl.org>

<sup>84</sup> Ver “Professor Aleksei Malashenko: Gulnara Karimova is one of preferable candidates for successor to the president of Uzbekistan”, *Ferghana.Ru*, de 9 de junio de 2005, en <http://enews.ferghana.ru>

<sup>85</sup> Sergey Blagov: “Safe H(E)Aven For Uzbek Strongman's Daughter”, *Asia Times*, 18 de septiembre de 2003, en <http://www.atimes.com>.

<sup>86</sup> Ver Pillai, Leena: “Uzbekistan after Karimov”, *Strategic Foresight Group*, en <http://www.strategicforesight.com>. Aquí se analizan las diversas posibilidades del día después de la retirada de Karimov, cómo sería, acerca de si es más probable un golpe militar que una revolución de colores, etc. También es interesante ver el artículo en Saidazimova, Gulnoza: “Uzbekistan: Sanjar Umarov – An Oligarch Angling For The Presidency?”, *RFE/RL*, 2 de junio de 2005, en <http://www.rferl.org>

<sup>87</sup> Ver “Islam Karimov Hit by Boycott”, *Kommersant*, 5 de octubre de 2005, en <http://www.kommersant.com>





# UNISCI Discussion Papers

## EL PETROLEO CENTROAFRICANO: ¿PRIORITARIO PARA EUROPA?

**AUTOR:<sup>1</sup>**

**SARA NSO  
UNISCI**

### Introducción

Cuando el precio del barril de petróleo se sitúa de manera sostenida por encima de los 70 dólares<sup>2</sup>, y la inestabilidad endémica de la región del Golfo Pérsico viene a ser constatada por el empeño iraní en llevar a último término su programa de proliferación nuclear, la necesidad de definir una estrategia para salvar una más que posible crisis geopolítica del abastecimiento petrolífero se convierte en una prioridad de la agenda internacional.

Esto es, teniendo en cuenta que Irán posee el 15% de las reservas mundiales de gas y el 12% de las reservas de petróleo, tan sólo por detrás de las capacidades de Arabia Saudita (y por delante de Irak), siendo una figura clave para la estabilidad del mercado<sup>3</sup>. Muy por debajo de estos productores, el conjunto del continente africano alberga el 8.9% de las reservas mundiales de petróleo —la mitad de éstas situadas al sur del Sahara<sup>4</sup>. A pesar de su limitada capacidad, comparativamente hablando, el subcontinente se ha convertido en “objetivo prioritario” de la estrategia de seguridad nacional norteamericana, en lo que se refiere a diversificación del abastecimiento energético<sup>5</sup>. ¿Pero cuál es la relación entre la producción petrolera de la región centroafricana y las necesidades de abastecimiento de la Unión Europea, la cual depende para cubrir un 48% de sus necesidades energéticas de importaciones de terceros países (77% en el caso del petróleo, año 2002)?

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

<sup>2</sup> Período considerado: del 17 al 30 de abril de 2006.

<sup>3</sup> “Irán ostenta actualmente una producción de 3,5 millones de barriles por día. Si esta producción se detuviese, el precio podría elevarse a 80 dólares por barril”. Paillard, Christophe-Alexandre: *Compte-rendu du Café Géopolitique « Enjeux géopolitiques du pétrole »*, Institut Français de Géopolitique, 12 mai 2005.

<sup>4</sup> Desde los años 90, las reservas petroleras probadas en África se han doblado, pasando de 58.7 mil millones de barriles (África del Norte, Egipto y Libia incluidos), a 101,8 mil millones en 2003. Según las previsiones, la producción debería doblarse de aquí a 2010. Datos de INICA, Iniciativa para África Central, OCDE, 2005.

<sup>5</sup> “En el ámbito de las relaciones energéticas internacionales —que representan alrededor de 1/5 del comercio mundial—, el petróleo ocupa una posición central: cubre aproximadamente el 40% de la oferta mundial de energía primaria y constituye siempre la energía de referencia de los balances energéticos nacionales. Todo apunta a que la era del petróleo no está cerca de su fin y esta materia debería representar aún un 35% de la oferta energética mundial en el horizonte de 2030”. Noel, Pierre. “Pétrole et sécurité internationale: nouveaux enjeux”, *Cahiers IEPE* (Septembre 1998).



En el marco del debate suscitado por el libro verde “Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético”, de 29 de noviembre de 2000<sup>6</sup>, cabría, así pues, cuestionarse si existe una coherencia entre la política de cooperación al desarrollo euro-africana y la necesaria proyección exterior de la estrategia europea de abastecimiento energético.

## **1. El Golfo de Guinea: emergencia de una nueva “región” petrolera**

### **1.1. Diversificación de reservas e integración regional**

La mayor parte de las áreas petroleras del África negra se concentran en el Golfo de Guinea: Nigeria, Camerún, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial y República Democrática del Congo —a los que cabría añadir Angola, Chad y Sudán. Así pues, con la excepción de Nigeria y Sudán, estos países forman parte de la Comunidad Económica de Estados de África Central, CEEAC, cuyas reservas petrolíferas representaban en 2003 el 1.6% de las reservas mundiales y el 17.9% de las africanas (la mitad de las cuales localizadas en Angola).

Además de Angola, los otros grandes productores de la región son Gabón y Congo, muy por detrás de los cuales se situarían Camerún y República Democrática del Congo<sup>7</sup>. Por su parte, Guinea Ecuatorial, a pesar de haber sido objeto de importantes descubrimientos recientemente, no cuenta más que con unas reservas probadas equiparables al 0.1% del total de la CEEAC. No hay reservas de petróleo conocidas en Burundi, ni en Ruanda, también miembros de la comunidad. Aparentemente, sí las hay en República Centroafricana, pero todavía no tasadas. En último lugar, las estimaciones apuntan a una capacidad de mil millones de barriles de Chad (7% de las reservas de la CEEAC), y de cuatro mil millones de Santo Tomé y Príncipe.

Si, por otro lado, nos ceñimos a la Comunidad Económica y Monetaria de África Central, CEMAC, geográficamente más limitada, pero más activa a nivel regional —y, lo que es más importante, interlocutora de la UE en el diálogo sobre la reforma de Cotonou; el petróleo es un elemento común a las economías de todos sus miembros (con la excepción de la República Centroafricana, que aún no estaría explotando su subsuelo)<sup>8</sup>. Esto apunta, quizás, a una posible ventaja europea —aún por explorar—, en lo que se refiere al afianzamiento de su aprovisionamiento de petróleo proveniente de África central<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Completado por la visión estratégico-energética de la Comisión Europea, expuesta en el documento “Energía: controlemos nuestra dependencia”, de 2002.

<sup>7</sup> Nigeria, único país de África negra perteneciente a la OPEP (de ahí que sea objeto de un análisis geopolítico al margen del resto de países petroleros del Golfo), es el primer productor africano de crudo. La producción total de África Central es equiparable a la nigeriana.

<sup>8</sup> Miembros de la CEEAC (creada en 1983 y re-dinamizada en 1998): Angola, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Congo, República Democrática del Congo, Chad, Gabón, Guinea Ecuatorial, Ruanda y Santo Tomé y Príncipe. Miembros de la CEMAC (creada a partir de la disuelta UDEAC, en 1994): Camerún, República Centroafricana, Congo, Chad, Gabón y Guinea Ecuatorial.

<sup>9</sup> A este respecto, Teodoro Obiang Nguema, Presidente de Guinea Ecuatorial y del Comité estratégico para la reforma de la CEMAC en 2008, declaraba en una entrevista —en la que también se habló de la riqueza petrolífera de la región—, mostrando el interés centroafricano por el modelo europeo: “[...] debemos renunciar a los egoísmos nacionales. Bloquean el desarrollo de África central. Cada cual quiere hablar de su país, cuando deberíamos hoy hablar del conjunto de la subregión. ¡Miren lo que pasa en la Unión Europea! ¿Por qué no podemos nosotros hacer lo mismo?”. Mbodiam, Brice R. «Obiang Nguema: ‘le bilan de la CEMAC est catastrophique’ », *Mutations*, 30 mars 2006.





## 1.2. La “nueva geopolítica” del petróleo y el valor de las reservas centroafricanas

Como preveía Pierre Noel desde el Institut d'Économie et Politique de l'Énergie (IEPE), en 1998, el crecimiento de la demanda y de la oferta petrolera hasta el 2030 marcaría el inicio de una nueva “era petrolera”. El riesgo no habría de venir de la dependencia, en concreto, de Francia o de Europa con respecto a un proveedor determinado, sino de la concentración de la oferta y de las exportaciones petroleras mundiales<sup>10</sup>.

Las peores previsiones se han cumplido. La inestabilidad que padece la primera región petrolera del mundo, el Golfo Pérsico<sup>11</sup>, sumada al crecimiento a ritmo imprevisto de la demanda energética por parte de los países emergentes, sobre todo asiáticos (que, según Paillard, han alcanzado a día de hoy el consumo previsto para 2009), hacen necesaria la diversificación de las fuentes energéticas de Occidente, que posa sus ojos en el petróleo africano.

Desde esta perspectiva, las reservas centroafricanas representan aproximadamente un 4,45% de las reservas mundiales, y adquieren un nuevo valor geoestratégico. Se encuentran repartidas de la siguiente manera:<sup>12</sup>

- **Camerún** (producción = 83.200 barriles/día, en 2005; reservas = 85 millones barriles, en 2005);
- **Gabón** (producción = 268.900 barriles/día, en 2005; reservas = 1.921 billones barriles, en 2005);
- **Guinea Ecuatorial** (producción = 420.000 barriles/día, en 2005; reservas = 563.5 millones barriles, a 1 de enero de 2002);
- **Congo** (producción = 267.100 barriles/día, en 2005; reservas = 93.5 millones barriles, a 1 de enero de 2002);
- **Chad** (producción = 225.000 barriles/día).

El petróleo africano, además, cuenta —de cara a los países consumidores— con una serie de ventajas con respecto a otros crudos: (a) tiene bajo contenido en azufre y, por tanto, se adapta fácilmente a las necesidades de las refinerías de los países de la OCDE (sobre todo, europeos); (b) al tratarse de yacimientos marinos, permiten un más fácil acceso, sobre todo en comparación con el petróleo de Oriente Medio o Europa del Este; (c) así pues, es petróleo mayoritariamente *off-shore*, con excepción de Chad y de contados enclaves (notablemente, en Gabón), fácil de producir y al abrigo de los problemas de seguridad a los que se enfrenta la

<sup>10</sup> Noel, Pierre. « Marchés énergétiques et géopolitique pétrolière », *Cahiers IEPE* (septembre 1998).

<sup>11</sup> “[...] la volatilidad de los precios del petróleo, subidas en flecha: de 19’50 \$ por barril, a principios de mayo de 2003, momento en que el Presidente George Bush cantaba ‘victoria’ en Irak, a 70 \$ en septiembre de 2005 a causa del huracán Katrina, antes de volver a bajar a los 55 \$ a finales de año. La razón: los principales productores, sobre todo los países OPEP, ya no disponen de un excedente de producción para responder a la subida excepcionalmente fuerte de la demanda internacional”. Kristiansen, Jan. “Pétrole: pourquoi le monde a besoin de l’Afrique?”, *MFI-Hebdo*, 20 Janvier 2006.

<sup>12</sup>Datos del *CIA World Factbook*, actualizados a 29 de marzo de 2006, en <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html>



producción *on-shore*<sup>13</sup>. Es por esto que, entre otros, EEUU tiene previsto aumentar su abastecimiento proveniente del Golfo de Guinea de un 15% a un 25%, en los próximos años<sup>14</sup>.

## **2. Interés geoestratégico internacional de la región**<sup>15</sup>

### **2.1. El baile del “oro negro”: multinacionales y Estados africanos, mano a mano**

La peculiaridad del mercado petrolífero es que, aunque a través de un “vínculo técnico” — implicación de “proveedores exteriores”—, compromete la soberanía de los países productores, así como la de los consumidores, como quedó patente a principios de los años 70.

A este respecto, en el caso de los países africanos —donde la producción de petróleo comenzara tardíamente, a partir de 1950—, contrariamente a lo que sucede en Oriente Medio, donde la explotación la llevan a cabo los mismos Estados; son varios los actores que intervienen en la extracción del crudo: (a) Las compañías nacionales, cuya gestión —a menudo controvertida— es, en la actualidad, objeto de la atención de inversores y del FMI, sobre todo antes de la concesión de préstamos. Ejemplo: GEPetrol, en Guinea Ecuatorial. (b) Las grandes compañías petroleras (*Majors*), que tienen normalmente el monopolio o *quasi* monopolio de la producción petrolera en África, incluso desde antes de las independencias; y que han servido a veces a los intereses geopolíticos de sus países de origen. Ejemplos: Exxon Mobil, Texaco, Shell y Total<sup>16</sup>. (c) Finalmente, las sociedades independientes o de entidad más modesta —las últimas en llegar al continente. Tienen lógicas comerciales diferentes, basadas en el aprovechamiento de los campos maduros, que ya no interesan a las *Majors*, o en la búsqueda de nuevos yacimientos en las zonas aún vírgenes<sup>17</sup>.

La competencia entre los países centroafricanos para atraerse el favor de las petroleras, una importante fuente de crédito para sus economías en gran medida rentistas<sup>18</sup>, se ha convertido en una de las claves de las relaciones regionales. Si bien es cierto que nos encontramos en un momento de evolución en las formas contractuales entre Estados y compañías de extracción<sup>19</sup>, en el Golfo de Guinea —sobre todo en los países con reservas

<sup>13</sup> Rosellini, Christine. « Pétrole et développement en Afrique subsaharienne: les pays pétroliers du Golfe de Guinée », INICA – Atelier régional tripartite: « Comment maximiser l’impact de l’industrie pétrolière sur le développement des pays de l’Afrique Centrale ? », 13-14 Juillet 2005.

<sup>14</sup> Joannidis, Marie. « Pétrole africain: un boom à gérer », *MFI-Hebdo*, 27 Juin 2002.

<sup>15</sup> Datos históricos del epígrafe construidos a partir de: NOEL, Pierre. “Pétrole et sécurité internationale: de nouveaux enjeux”, *Cahiers IEPE*, Septembre 1998 ; Yerguin, Daniel. *La historia del petróleo*, Quinta Parte, Plaza & Janés, 1992 (1990).

<sup>16</sup> Todas las llamadas *Majors* están ya presentes en el continente africano: Shell en Nigeria, Total en Angola y en los países francófonos, Chevron Texaco en Angola y en Nigeria, y más tardíamente —aunque creciendo cada vez más— Exxon Mobil en Nigeria, en Angola, Guinea Ecuatorial y Chad.

<sup>17</sup> Rosellini, *op. cit.*

<sup>18</sup> Más del 90% del valor total de las exportaciones de Congo (80%), Angola (90%) y Guinea Ecuatorial (60%) se corresponden con la renta petrolera. El debilitamiento de las economías centroafricanas por el llamado “síndrome holandés” (= abandono del resto de los sectores económicos) es una realidad que explica, por ejemplo, los efectos devastadores para la región del hundimiento de los cursos en 1986.

<sup>19</sup> El sistema de *Joint-ventures* —en el que el Estado se asocia a una compañía extranjera y financia las operaciones a prorrata de su participación— está siendo progresivamente abandonado en pos de los contratos de reparto de la producción (CPP, en sus siglas francesas). Estos permiten que el Estado enfrentado a dificultades para asegurar su participación delegue ciertos costes a la compañía extranjera, que recibe a cambio una parte de



menores— se emplea la débil presión fiscal para involucrar el mayor número de firmas petroleras en la región. Esto, sumado a la evolución misma del mercado energético internacional, hace que la situación de monopolio de una empresa extranjera —como es el caso de Elf en Congo, Gabón y Camerún— sea cada vez más extraña. Así pues, el sector petrolero se ha vuelto más competitivo y las compañías internacionales, menos poderosas, permitiendo un cierto equilibrio en las relaciones de fuerza entre Estados y compañías.

Un último trazo en el dibujo de las relaciones comerciales petroleras en la región centroafricana nos remite a iniciativas como: (a) acciones de ONG, por ejemplo *Save the Children*, con su campaña “Publica lo que pagas”, sobre transparencia en los ingresos del petróleo y del gas; (b) la nueva Iniciativa por la transparencia de las industrias extractivas (ITIE, en sus siglas francesas), lanzada por Tony Blair en la cumbre de desarrollo durable de Johannesburgo, en septiembre de 2002<sup>20</sup>; (c) la implicación del Banco Mundial con Chad y Camerún, en la construcción del oleoducto Doba-Kribi, exigiendo transparencia en la gestión de los ingresos petroleros, con respecto al medioambiente y la indemnización a las poblaciones afectadas; etc. Éstas involucran observadores exteriores en el negocio de la explotación petrolera centroafricana, para corregir las perversiones del sistema y salvaguardar los intereses de las poblaciones afectadas en los países productores. Aunque, de momento, los resultados no son alentadores, puesto que, como señala Pourtier, “la transparencia es indisociable de la gobernanza” —elemento que puede venir de la mano de la coordinación regional, en el seno de la CEMAC, previa reforma institucional para 2008<sup>21</sup>.

## **2.2. El petróleo africano: prioridad para la política de seguridad nacional de EEUU<sup>22</sup>**

La delicada situación geopolítica en el Golfo Pérsico (violencia post-bélica en Afganistán y en Irak, polémica proliferación nuclear en Irán, tensión endémica israelo-palestina, etc.), que puede desatar en cualquier momento una nueva crisis del abastecimiento petrolero mundial —teniendo en cuenta que la región alberga 2/3 de las reservas mundiales—, pesa tanto en la apuesta africana de la administración Bush, como la estrategia en la lucha antiterrorista, aunque a menudo se presenten ambos intereses vinculados<sup>23</sup>.

---

la producción. Por otro lado, los Estados participan también en consorcios, como el que implica a compañías, organismos internacionales, Chad y Camerún, en la explotación petrolera del sur de Chad y el transporte del crudo hacia la costa.

<sup>20</sup> “Las perturbaciones introducidas en la vida de minorías étnicas del delta del Níger, el drama de los Ogoni, los daños medioambientales, etc. han empañado la imagen de la sociedad Shell. Es posible que la imagen negativa de la explotación petrolera en Nigeria, ampliamente difundida por campañas de prensa, haya influenciado a las autoridades británicas, iniciadoras de ITIE. Y está claro que ésta ha pesado en los preparativos del proyecto de Chad”. Pourtier, Roland. “Comment rendre la gestion des revenus pétroliers plus transparente?”, INICA, Iniciativa para África Central : Groupe 1, OCDE, 2005.

<sup>21</sup> “Sin embargo, las modalidades concretas susceptibles de asociar a los gobiernos de los países de África central productores de petróleo, la sociedad civil y las multinacionales, en la elaboración y la puesta en marcha de proyectos de desarrollo aún deberán definirse, caso a caso”. Corsi, Elena. « Les multinationales du pétrole en Afrique Centrale: quelle contribution au développement économique et social ? », INICA, Iniciativa para África Central : Groupe 3, OCDE, 2005.

<sup>22</sup> Datos y citas del epígrafe extraídos, en su mayoría, de: “African oil: a priority for US National Security and African development”, Institute for Advance Strategic & Political Studies symposium, January 25, 2002.

<sup>23</sup> “African oil should be treated as a priority for U.S. national security post 9-11, and I think that post 9-11 it’s occurred to all of us that our traditional sources of oil are not as secure as we once thought they were. African energy is also critical to African development. It provides a revenue stream that should supply capital to grow African economies and to break the cycle of poverty that plagues the continent. There is no good reason why



Diversificar las fuentes de abastecimiento petrolero, para reducir la dependencia energética exterior y salvaguardar la seguridad nacional estadounidense<sup>24</sup>: con este imperativo se constituye, en 2002, el *African Oil Policy Initiative Group* (AOPIG), en el transcurso de un simposio que subraya el valor estratégico del petróleo africano para los Estados Unidos. No en vano —según las estadísticas oficiales—, el 15'3% de las importaciones estadounidenses de petróleo proceden de África. En concreto, 1'5 millones de barriles llegan a Estados Unidos diariamente, procedentes de África del Oeste —lo que equipara el volumen de las importaciones de crudo a Arabia Saudita.

Desglosado por países: Nigeria —el sexto mayor exportador mundial de crudo— proporciona a Estados Unidos alrededor de 900.000 barriles diarios, ocupando el quinto lugar en su ranking de proveedores; Angola ha sido foco de extracción estadounidense incluso durante los largos años de guerra civil; países de nueva exploración, como Guinea Ecuatorial, Congo y Costa de Marfil, así como otros fuera del Golfo (Sudáfrica, Namibia y Mauritania) cuentan ya con la presencia de las *Majors* estadounidenses, en competencia con las compañías de las antiguas colonias, como Shell o Total. De hecho, las “inversiones masivas” de Exxon Mobil y Chevron Texaco, así como la presencia en África Central de numerosas compañías norteamericanas menos poderosas, si bien muy activas, se encamina a aumentar el aprovisionamiento norteamericano de un 15% a un 25% en los años a venir<sup>25</sup>.

Así pues, teniendo en cuenta la inestabilidad de los cursos del petróleo, dada la cambiante geopolítica energética<sup>26</sup>, y considerando que en la próxima década, entre dos tercios y tres cuartos de la inversión extranjera directa en África estará dirigida al sector de la energía —con el consiguiente empuje de la economía regional centroafricana—, Washington viene tomando una serie de iniciativas desde 2002, para reorientar sus prioridades estratégicas en el continente, sobre todo en el Golfo de Guinea. Las directivas de su nueva implicación con la región serían: (1) Una renovada cooperación militar con el continente africano, para la protección de las inversiones norteamericanas y la lucha contra el “terrorismo global y regional”<sup>27</sup>; (2) Inversión de capital estadounidense en proyectos de desarrollo de infraestructuras regionales, como el oleoducto Chad-Camerún, sin olvidar impulsar la diversificación económica en los ámbitos “agrícola, hidrológico y manufacturero”; (3) Compromiso de condonación de la deuda a través de acuerdos bilaterales, que a su vez promuevan la liberalización del mercado en “sectores críticos, como el de la energía”, la

---

African oil producing countries should not take advantage of the African Growth and Opportunity Act (AGOA) to diversify their economies”. Royce, Ed (Chairman, U.S. House of Representatives Subcommittee on Africa).

<sup>24</sup> En todo caso, como señala Noel: “la lógica de funcionamiento del mercado petrolero mantendrá el vínculo entre Estados Unidos y el Golfo Pérsico”, puesto que “la emergencia de una autosuficiencia panamericana no difuminará la unidad técnico-económica del mercado petrolero mundial [...] La constitución hipotética de un espacio energético panamericano no rompe la ligazón entre estabilidad del Golfo y seguridad energética estadounidense; la verdadera dependencia no se plantea frente al Golfo, sino frente al mercado mundial, es decir, frente al petróleo mismo”. Noel, Pierre. “La dépendance pétrolière américaine: 1973-1997”, *Cahiers IEPE* (Novembre 1998).

<sup>25</sup> Pourtier, *op.cit.*

<sup>26</sup> Hasta ahora nos hemos referido a la región del Golfo Pérsico como foco de inestabilidades, que afectan al curso del petróleo, pero la llamada “nueva geopolítica del petróleo” también se ve alterada por la actuación de otros actores, como el Gobierno de Evo Morales, que ha nacionalizado el negocio petrolero boliviano, a principios de mayo de 2006, afectando a multinacionales como la española Repsol y la brasileña Petrobras.

<sup>27</sup> A este respecto, por ejemplo, “los Estados Unidos lanzaron en 2002 la *Pan Sahel Initiative* (PSI), rebautizada en 2004 como *Trans-Sahara Counter Terrorism Initiative* (TSCTI). Este programa, financiado por el Departamento de Estado, debe ayudar a cuatro países del Sahel (Mali, Mauritania, Níger y Chad) a combatir el terrorismo, equipando unidades locales que son entrenadas, notablemente, por fuerzas especiales venidas de Alemania y dependientes del Comando Americano en Europa”. Joannidis, Marie. “Le pauvre Sahel rêve d’or noir”, *MFI-Hebdo*, 5 Août 2005.



banca y el transporte; (4) Expansión de las ideas plasmadas en el *Africa Growth and Opportunity Act*, para la creación de un área de libre comercio entre Estados Unidos y el continente africano. Una óptica estratégica regional que podría menguar las posibilidades europeas, como *partenaire* de la CEMAC, a través de la reforma de Cotonou<sup>28 29</sup>.

### **2.3. China: el gigante asiático, actor de peso en la geopolítica del Golfo de Guinea**

La llamada “nueva era del petróleo” se caracteriza, como hemos visto, por un crecimiento y diversificación de la oferta, así como por un incremento de la demanda en los países en vías de desarrollo<sup>30</sup>. Las economías del sudeste asiático, yendo más allá de toda previsión —sobre todo China, con una tasa de crecimiento anual cercana al 9%—, se han introducido certeramente en el continente africano en busca de abastecimiento energético. Esto ha provocado una competencia desenfadada entre las compañías petroleras asiáticas<sup>31</sup>, que quieren asegurarse nuevas fuentes de aprovisionamiento en África, pero que, en ocasiones, están dispuestas a trabajar juntas, como ocurre con China e India en Sudán<sup>32</sup>.

En el caso chino —que tomamos a modo de ejemplo de economía asiática emergente—, la estrategia de abastecimiento energético conoce las siguientes maniobras: (a) actuación de una multitud de pequeñas compañías, llamadas “independientes”, que —aprovechando los nichos de mercado que las *Majors* dejan libres— exploran el continente y sus costas, allí donde pueden obtener el fuego verde de las autoridades; (b) y cooperación técnica, militar y financiera con países africanos, a los que también brinda apoyo diplomático en foros internacionales<sup>33</sup>. Este último factor, ligado al principio de respeto de la política interior de los

<sup>28</sup> En los trabajos —citados en este artículo— de un atelier regional de la OCDE y la plataforma INICA (Iniciativa para África Central) sobre petróleo y desarrollo en la región centroafricana, quedaba patente el valor de la “perspectiva regional” a la hora de afrontar la cuestión petrolera en el Golfo de Guinea. De la misma manera, la igualmente citada entrevista al Presidente Obiang, al cargo del comité de reforma institucional de la CEMAC, revela una toma de conciencia del valor estratégico del petróleo centroafricano y una apuesta por su gerencia a través de instituciones regionales, como la misma CEMAC, la Comisión del Golfo de Guinea (CGG – creada en 1999) o la recientemente revitalizada Asociación de Productores de Petróleo Africanos (APPA – creada en 1987, incluye a los productores norteafricanos).

<sup>29</sup> Sobre la aplicación de la óptica regional al análisis de la geopolítica internacional del petróleo, ya decía Noel, en 1998: “El Golfo Pérsico (esencialmente, Arabia Saudita), Venezuela, Canadá y México representan más del 60% de las importaciones petroleras norteamericanas. Desde un punto de vista geopolítico, el hecho de que estos tres países americanos compitan por el abastecimiento de Estados Unidos no es anodino: asistimos a un movimiento de regionalización del aprovisionamiento americano, que ciertos analistas ven como una tendencia pesada del mercado petrolero en los decenios a venir”. Noel, “La dépendance pétrolière...”, *op. cit.*

<sup>30</sup> “[...] una evolución mayor se va a producir en la estructura regional del consumo de energía: mientras que los países de la OCDE representan, en la actualidad, cerca de la mitad del consumo de energía, éste será reducido a menos de un tercio en 2030; inversamente, los países en desarrollo que representan hoy un tercio del total, ‘pesarán’ 60% del consumo mundial de energía en 2030”. Noel, “Marchés énergétiques...”, *op. cit.*

<sup>31</sup> “[...] en Angola en 2004, China logró desbancar en el último momento a la sociedad india ONGC-Videsh, consiguiendo una participación del 50% del bloque 18 en el *offshore* angoleño. Según los expertos indios, China se llevó el negocio por haber abierto una línea de crédito de 2 billones de dólares para proyectos de infraestructuras, mientras que los indios no habían propuesto más que 200 millones de dólares para la reconstrucción de vías ferroviarias”. Joannidis, Marie. “L’Afrique, terre de compétition sino-indienne”, *MFI-Hebdo*, 24 Jun 2005.

<sup>32</sup> Kristiansen, « Pétrole: pourquoi le monde... », *op. cit.*

<sup>33</sup> “El Gobierno chino ha invertido en África durante los cuatro años pasados para impulsar las relaciones comerciales, promoviendo el Forum de Cooperación China-África para permitir que gobiernos y empresarios fortalezcan su cooperación económica. El primer forum de cooperación tuvo lugar en Beijing en 2000 [...] Ese mismo año, el comercio en ambas direcciones superó los 10 billones de dólares por primera vez en la historia. En 2004, 674 compañías chinas operaban en el continente”. Thompson, Drew. “Economic growth and soft power:





países africanos con los que establece acuerdos, le ha valido al gigante asiático numerosas críticas por su connivencia con regímenes poco respetuosos con los derechos humanos — aunque, en este caso, el discurso humanitario no haya sido nunca eje de la política exterior china.

La voracidad energética china —causante de 2/5 del crecimiento en la demanda mundial de energía desde principios de 2004— es objeto de preocupación estadounidense, sobre todo por su ofensiva de acaparamiento del mercado petrolero africano<sup>34</sup>. A este respecto, la pregunta que cabría hacerse es si Asia puede convertirse en una mejor opción para los africanos, que aquella ofrecida por los occidentales. El interés de los gobiernos centroafricanos puede resumirse en la declaración del Presidente Omar Bongo, de Gabón, subrayando el hecho de que la ayuda asiática no estuviese ligada a condiciones: “La cooperación con China se establece sin condiciones, en el respeto mutuo y con consideración por la diversidad”<sup>35</sup>. De momento, la administración Bush apuesta a caballo ganador, acercándose a China —con el precedente de cooperación en el caso norcoreano— para llegar a través de ella a países con los que Estados Unidos mantiene un contacto diplomático muy limitado, como Libia y Sudán. La predisposición China a dejar maniobrar a los estadounidenses por esta vía está por ver<sup>36</sup>.

### **3. El petróleo centroafricano: ¿prioritario para Europa?**

Las fuentes de abastecimiento petrolero de Europa se han situado, en los últimos años, en un área geográfica próxima al espacio europeo, concentrándose en tres focos: (a) Noruega; (b) Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética; (c) Oriente Medio. La tendencia reciente sitúa a Rusia como el primer socio petrolero (y proveedor de gas) de la Unión Europea, según registros de la Dirección General de Energía y Transportes de la Comisión Europea seguido muy de cerca por Noruega, aunque los yacimientos del mar del Norte tengan aparentemente los días contados:

---

China's Africa strategy”, *China Brief* weekly journal, The Jamestown Foundation, Volume IV, Issue 24, December 7, 2004.

<sup>34</sup> “Expertos americanos estiman que la demanda mundial de energía aumentará en un 54% de aquí a 2025, encontrándose Estados Unidos y China entre los más glotonos”. Joannidis, Marie. “Pétrole: les petits producteurs d’Afrique sont courtisés”, *MFI-Hebdo*, 18 février, 2005.

<sup>35</sup> “Lo cual no es del todo exacto, puesto que los asiáticos buscan también nuevos mercados para sus productos [...] La competitividad asiática presenta también inconvenientes. Cuando los mercados africanos son inundados por textiles o arroz a bajo precio, proveniente de Asia, los productores locales sufren perjuicios, porque deben entonces vender sus propios productos a precios muy reducidos. Estos estiman que la liberalización del comercio les somete a una competencia extranjera desleal y presionan a sus gobiernos para que grave con impuestos las importaciones, con el fin de protegerles. Los exportadores africanos se quejan también de que ciertos países asiáticos subvencionan su producción agrícola y gozan, de este modo, de ventajas competitivas en los mercados mundiales”. Joannidis, Marie. “Chine-Afrique: une coopération renouvelée”, *MFI-Hebdo*, 29 octobre 2004.

<sup>36</sup> “China permanece cauta con respecto al hecho de que la cooperación sobre la cuestión nuclear norcoreana pueda animar a Washington a usar la influencia china en Sudán, Libia, Siria e Irán, sin beneficios tangibles para Pekín. La seguridad americana en que el esfuerzo chino por evitar la crisis norcoreana interesa a ambos puede no traducirse tan fácilmente en el ámbito africano”. Thompson, Drew. “Economic growth and soft power...”, *op. cit.*



Fig. 1: Importaciones de petróleo de la UE por país (%)<sup>37</sup>

	2001	2002	2003	2004
Rusia	16,24	22,34	<b>24,75</b>	<b>25,92</b>
Noruega	<b>21,44</b>	<b>22,99</b>	22,01	20,02
UE	32,96	23,57	22,56	20,55
Arabia Saudita	10,76	11,07	12,45	12,78
Total Oriente Medio	<b>24,98</b>	<b>25,36*</b>	<b>24,27*</b>	<b>24,90*</b>

Sin embargo, desde una perspectiva regional, Europa importa el 45% del petróleo que consume de los países del Golfo Pérsico. Esta dependencia energética ha sido apuntalada con una estrecha vinculación comercial. Así pues, la UE es el primer comprador de petróleo a Arabia Saudita, pero también su principal proveedor (38% de las importaciones sauditas), lo mismo que sucede con Irán. Los países de la Unión son los principales socios comerciales del Golfo Pérsico –los primeros, en el caso de Kuwait y de los Emiratos Árabes Unidos, con entre el 30 y el 40% de sus importaciones<sup>38</sup>. De todos modos, la inestabilidad de la zona obliga a Europa a trazar una estrategia de seguridad energética, lanzada a debate por el Libro Verde *Hacia una estrategia europea de abastecimiento energético*, en noviembre de 2000. Pero, en comparación con las estrategias internacionales ya abordadas: ¿Qué valor geoestratégico concede la Unión al petróleo africano?

Si nos remitimos al libro verde y a algunas de las discusiones que ha generado hasta el momento, se habla de cuatro ejes fundamentales de la estrategia europea: (1) control de la demanda, (2) diversificación de las fuentes de energía, (3) una mejor interconexión energética interna; (4) y la búsqueda de socios estratégicos, como Rusia<sup>39</sup> –pero también en un radio geográfico más alejado de la Unión, como Irán. A este respecto, se subraya la necesidad de mantener un “diálogo constructivo con todos los proveedores de la Unión”, exponiendo como ejemplo la cooperación energética euro-mediterránea en el marco del proceso de Barcelona, al que dieran un nuevo empuje las cumbres de Atenas y de Roma, en mayo y diciembre de 2003, respectivamente. A África -aparte de una gráfica en la que aparece representada Nigeria, no en vano, único miembro africano de la OPEP- no se la menciona<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Tablas de elaboración propia a partir de datos (porcentaje con respecto al 100% de las importaciones de crudo de la UE) obtenidos en los registros de la Dirección General de Energía y Transportes de la Comisión Europea, actualizados a mayo de 2006, en [http://europa.eu.int/comm/energy/oil/crude/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/energy/oil/crude/index_en.htm).

<sup>38</sup> Paillard, Christophe-Alexandre. «Unión europea y petróleo», *Le supplément de la lettre* nº 186, 2 novembre 2004, [www.robert-schuman.org](http://www.robert-schuman.org).

<sup>39</sup> “El oleoducto Odessa-Brody-Plotz es un ejemplo de cooperación internacional, en la que la intervención política ha sido clave en el progreso de un proyecto de infraestructura petrolera de gran escala. Con el respaldo de la UE, los gobiernos polaco y ucraniano han firmado un acuerdo que confirma el interés estratégico del oleoducto, para proveer con petróleo del mar Caspio al noroeste europeo”. Report on the Green Paper on Energy: four years of European initiatives”, Directorate-General for Energy and Transport, European Commission, 2005.

<sup>40</sup> Se sigue, de este modo, la línea del documento “El abastecimiento petrolero de la Unión Europea”, publicado por la Dirección General de Energía y Transporte de la Comisión europea en octubre de 2000; en el que también



Sin embargo, los registros de la Comisión sobre abastecimiento petrolero vierten datos que apuntan a unas reservas africanas nada despreciables y las *Majors* europeas operan en el continente —en ciertos casos, y hasta hace poco, en situación de monopolio: como la francesa Total en Gabón, Camerún y Congo<sup>41</sup>:

Fig. 2: Importaciones de petróleo de la UE por país de África (%)

	2001	2002	2003	2004
Libia	7,79	7,88	9,16	9,55
Nigeria	4,84	3,97	4,69	3,09
Argelia	3,08	3,44	3,77	3,67
Angola	1,21	1,74	0,91	0,75
Otros África <sup>42</sup>	0,75	1,10	0,97	0,86
<b>Camerún</b>	0,63	0,74	0,70	0,78
Egipto	0,64	0,83	0,51	0,51
Túnez	0,23	0,38	0,36	0,34
<b>Congo</b>	0,29	0,40	0,08	0,07
<b>Gabón</b>	0,30	-	0,06	0,07
Zaire	0,04	-	0,02	0,01
<b>CEMAC</b>	1,22	1,14	0,84	0,92
África Central	7,31	6,85	6,46	4,77
Total África	<b>19,78</b>	<b>20,49</b>	<b>21,26</b>	<b>19,60</b>

Quizás el fracaso del *réengagement* francés —tildado de neocolonial— en Costa de Marfil, en noviembre de 2004, esté detrás de un supuesto ocultamiento del interés de Francia (y, por extensión, de la Unión Europea) por el petróleo centroafricano —a pesar de la tradicional presencia casi monopolística de la petrolera francesa Total en varios países del

---

se obvia la participación del petróleo africano en el abastecimiento de la Unión —sin olvidar mencionar, sin embargo, a los países de la OPEP o las repúblicas de la antigua órbita soviética.

<sup>41</sup> Quizás por la tradicional presencia monopolística de la petrolera Total Fina Elf en estos países, sus datos quedan recogidos en los registros, frente a los de otros países de la CEMAC, en los que también operan las *Majors* europeas.

<sup>42</sup> En 2004, Guinea Ecuatorial comienza la explotación petrolífera, pero sus datos deben de estar considerados en el grupo “Otros”, aunque su aumento no es significativo con respecto a años anteriores. Las reservas de la república centroafricana aún no han sido explotadas. En todo caso, faltan datos.



Golfo. Así pues, en apariencia, el discurso oficial europeo ha olvidado deliberadamente a los proveedores de petróleo africanos, en un momento en que África tiene una visibilidad velada en Europa, excepto en el ámbito del diálogo sobre la reforma de los acuerdos de Cotonou —el llamado “acuerdo para acordar”, que debe ser negociado para el 2008<sup>43</sup>y<sup>44</sup>.

Por otro lado, no debemos olvidar que en el marco de la cooperación euroafricana, la Unión ya ha decidido que sus interlocutores sean los organismos regionales preexistentes —de ahí la anteriormente citada reforma institucional que la CEMAC ha emprendido, con un calendario coincidente con el de Cotonou<sup>45</sup>. Tampoco hemos de obviar el dato de que todos los países de la CEMAC disponen de reservas petrolíferas. Partiendo de estos supuestos, es probable —e incluso razonable— que la Unión no desee que se confundan sus políticas energética y de cooperación al desarrollo. Aunque la mascarada, a nivel de discurso, parezca apuntar a que la preocupante falta de coherencia entre muchas políticas estatales y sus correspondientes europeas, notablemente en el dominio de la energía<sup>46</sup>, escapa al ámbito de la cooperación euroafricana y el abastecimiento de petróleo africano<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Esto es, teniendo en cuenta que la llamada “Estrategia de la UE para África” (presentada el 12 de diciembre de 2005, en Bruselas) está ligada —a pesar del bombo y del platillo con el que se ha acompañado su presentación— al ámbito más convencional de la cooperación euroafricana.

<sup>44</sup> En apariencia, decimos, si tenemos en cuenta que “acciones sectoriales en el dominio del agua o de ciertas energías (notablemente, el petróleo) son conducidas por la Comunidad europea, en la medida en que estos recursos naturales pueden ser el origen de conflictos que perjudiquen a las poblaciones más vulnerables [...] la Unión es muy activa en el dominio de la energía, mediante el apoyo del BEI a la construcción de infraestructuras y, más recientemente, el proyecto de Servicio de energía de 250 millones de euros”. Balleix, Corinne. « La politique européenne de coopération au développement », document de travail de la Fondation Robert Schuman, [www.robert-schuman.org](http://www.robert-schuman.org), août 2005.

<sup>45</sup> Con los países ACP, la Unión Europea ha definido estrategias de apoyo a la integración de seis regiones: la CEMAC, la CEDEAO, la COMESA, África occidental, el Caribe y el Pacífico. Además del apoyo al fortalecimiento de la Unión Africana.

<sup>46</sup> “The basic difficulty for an increasing European influence in the world-oil market is the almost total lack of common energy policy in that area. Even the European Community failed to organize such a policy. In 1964 the member countries of the EEC formulated a Protocol concerning European energy policy but they could manage to include only a few essentials (Protocol 94<sup>th</sup> session of the European Coal and Steel Community)”. Van Meurs, Anton Pedro Hendrik (1971): *Petroleum economics and off shore mining legislation, a geopolitical evaluation*, Elsevier, The Netherlands, p. 38.

<sup>47</sup> “(The European Parliament) emphasises that an integrated EU strategy for Africa must also address the lack of coherence between other policy areas and development policy, and indicate how other policy areas can contribute (both in terms of policy setting and in terms of financing) to the implementation of the strategic development plan, aimed at poverty eradication, for the continent”. *Report on a development strategy for Africa*, Committee on Development, European Parliament, 27 October 2005.





# UNISCI Discussion Papers

## LAS POTENCIAS OCCIDENTALES Y LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA<sup>1</sup>

**AUTOR:**<sup>2</sup>

**ANTONIO MARQUINA**  
**Director de UNISCI**

La guerra civil española significó un problema mayor en el entendimiento de las grandes potencias europeas.

El ascenso del fascismo y el nazismo habían colocado al Reino Unido, la potencia dominante, y Francia, en una posición delicada. Este ascenso revisionista hubiese implicado la necesidad de una toma de posiciones firmes por parte de estas dos potencias para permitir una acomodación de posiciones sin traumatismos. El camino que ambas potencias tomaron, por razones no totalmente coincidentes, fue la adopción de una política de apaciguamiento. De este modo, la Sociedad de Naciones acabó siendo ineficaz e inútil, impotente ante los reiterados actos de agresión contra sus estados miembros, quedando las disposiciones referentes a la seguridad colectiva como papel mojado. Francia y el Reino Unido aceptaron los continuos avances territoriales y las violaciones y denuncias de tratados de Alemania e Italia, considerando que no afectaban a sus intereses vitales, tratando de evitar un enfrentamiento, enfrentamiento que la opinión pública de estos estados repudiaba, tras el cansancio y sufrimientos de la gran guerra. Este escoramiento hacia un pacifismo a ultranza se demostraría suicida ante la decisión que iban a mostrar Italia y Alemania. Otros aspectos significativos a resaltar eran la falta de una preparación militar adecuada, que puso de manifiesto el rearme alemán, la división interna muy significativa en el caso de Francia, el temor a las consecuencias políticas y sociales que un nuevo enfrentamiento bélico podía producir, dadas las políticas que estaba desarrollando la Unión Soviética y la imposibilidad de una colaboración estrecha del gobierno conservador del Reino Unido y también de la Francia del gobierno del Frente Popular con este estado totalitario.

De este modo, una vez que se inicia la guerra civil en España, el Reino Unido adoptó una política de neutralidad con los dos bandos contendientes. La anarquía de los meses iniciales en la zona republicana y el auge desmedido posterior del partido comunista, como consecuencia de la intervención de la Unión Soviética, no fueron buenas credenciales para

<sup>1</sup> Este artículo fue publicado en el volumen 29 sobre la Historia de la Guerra Civil que semanalmente fue haciendo llegar a los kioscos el diario *El Mundo* en los años 2005-2006.

<sup>2</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*



conseguir los apoyos ni del Reino Unido ni incluso de Francia, cuya capacidad de maniobra independiente del Reino Unido era bastante limitada.

El golpe militar fallido iba a dar paso a una guerra cuyas consecuencias en los equilibrios europeos se quisieron minimizar por parte del Reino Unido y de Francia, sin evaluar suficientemente la determinación que iban a mostrar Italia y Alemania en sus apoyos al bando nacional, que buscaban debilitar la posición de Francia en su retaguardia, siendo además la península ibérica una importante zona para mantener comunicaciones fluidas de Francia con sus colonias africanas, así como en el Mediterráneo, asunto este esencial para entender los intereses estratégicos británicos en juego, los intentos de acercamiento a Italia y la búsqueda de un distanciamiento y separación entre Italia y Alemania, cuyos intereses no se consideraban coincidentes.

Teniendo en cuenta esta situación y estos intereses, se puede entender que Francia, a la vista del envío de material de guerra por parte de Italia y Alemania al bando nacionalista, propusiera a las potencias europeas, en agosto de 1936, un acuerdo de no-intervención en España que implicaba la prohibición de “exportación directa o indirecta, la reexportación y el tránsito a España de toda clase de armas, municiones y material de guerra, incluyendo aviones, montados o desmontados, y todo navío de guerra”. Las gestiones de la diplomacia británica y francesa obtuvieron su fruto y a finales de agosto todos los estados europeos, con la excepción de Suiza, habían firmado el acuerdo. Luego se constituyó en Londres el Comité de No-Intervención.

Pero el acuerdo no fue cumplido ni por Italia ni por Alemania. La Unión Soviética, por su parte, se aprovechó de la oportunidad que le abría la política del Reino Unido y de Francia y la inoperancia del Comité para entrar de lleno en el juego político español, en una zona alejada de sus intereses más apremiantes. Su influencia sólo le podía y le iba a servir como moneda de cambio y fue la gran coartada para el incremento de los apoyos al bando nacionalista de Alemania e Italia así como para incrementar la prevención del Reino Unido y Francia. El traslado de oro del Banco de España y otros activos a Moscú iba a suponer una garantía para su intervención y la extensión de su influencia en una guerra civil claramente internacionalizada, que el bando republicano pagó casi al contado y por adelantado, recurriendo al crédito cuando las arcas estaban prácticamente vacías, algo absolutamente insólito y que no encuentra parangón en ningún otro tipo de conflicto de estas características. Tampoco Francia, que permitió el tránsito de armamento y voluntarios y vendió armas al bando republicano, ni Portugal cumplieron con sus compromisos del acuerdo de no-intervención.

En este contexto, hay que destacar el apoyo de Francia y el Reino Unido a diversas tentativas de mediación entre los bandos contendientes. La primera y más significativa que se estuvo barajando tuvo lugar en diciembre de 1936, una vez fracasados los intentos del bando nacional por conquistar Madrid. Estos intentos, frente a otras superficiales opiniones, sólo podían desarrollarse cuando las partes se encontraban en una situación de tablas en términos militares y ninguna de las partes tenía a la vista un resultado favorable. En otras circunstancias, estas propuestas, que se hicieron con alguna asiduidad durante la guerra, denotaban una gran incompetencia revestida de buenas intenciones.

La cuestión era convencer a las partes para la realización de un alto el fuego que diera paso a un plebiscito —idea francesa que acabó siendo considerada perturbadora en la mediación—, o a unas nuevas elecciones generales —y aquí con el tiempo entró de lleno la posibilidad o imposibilidad de restauración monárquica—, o bien intentar mantener una





España dividida territorialmente, apoyando militarmente desde el exterior un gobierno de línea media entre los dos bandos, donde quedaban eliminados los extremistas, que preparase el proceso de solución con unas elecciones. Esta alternativa se consideraba compatible con uno de los objetivos básicos, eliminar la intervención extranjera.

El caso es que esta primera iniciativa de importancia no tuvo plasmación, pues ni las partes contendientes ni las potencias más directamente involucradas estaban interesadas en ella. Y aquí hay que resaltar el papel de Italia y los intentos de acercamiento bilateral del Reino Unido con Italia, considerada clave en la resolución del conflicto. El 2 de enero de 1937 se firmó en Roma un acuerdo anglo-italiano donde ambas partes se comprometían a mantener el status quo en el Mediterráneo, incluidos los territorios de España. Este acuerdo significó un desaire para la política británica, pues mientras se firmaba el acuerdo nuevos contingentes de tropas empezaron a llegar a España. Los intentos de control de efectivos que se sucedieron por parte británica en el Comité de no-intervención iban a mantener esta línea básica de acercamiento a Italia. Así se puso de manifiesto en mayo con motivo de la propuesta secreta de Manuel Azaña al gobierno británico de suspensión de hostilidades. Al final, Italia, frente a lo que podía parecer, consideró la iniciativa contraria a sus intereses.

De este modo, la retirada de voluntarios y la política de control en el Comité de No-Intervención, con sus altos y bajos, incluido el acuerdo de Nyon para acabar con la piratería marítima italiana en el Mediterráneo, fueron la columna vertebral de la política del Reino Unido y de Francia durante 1937. La apertura de la frontera por Francia, para contrarrestar las actividades y pretensiones italianas en España, o la ocupación de la isla de Menorca no encontraron apoyo en el Reino Unido.

Hay que resaltar que Italia había llegado a un acuerdo de reparto de influencias con Alemania. Esta potencia tendría mano libre en Europea Central, incluyendo Austria, e Italia en el Mediterráneo. Pero esta división de funciones no significó un cambio de rumbo en la política del Reino Unido, aunque, a la postre influyese en la dimisión y salida del gobierno de Anthony Eden.

Con el nuevo año de 1938, y tras el ataque victorioso del bando republicano en Teruel, Leon Blum manifestó al embajador británico en París que el conflicto español terminaría en tablas por lo que Francia y el Reino Unido debían estar dispuestos a ejercer una mediación antes de que llegase el buen tiempo, Ni Italia ni Alemania debían participar para que la Unión Soviética no entrase en juego. El Reino Unido, de quien debía partir la iniciativa, hechas las consultas pertinentes, decidió esperar. Mientras tanto los movimientos alemanes en Europa Central seguían su curso y la anexión de Austria estaba a punto de realizarse. En este contexto, el 8 de marzo se abrieron en Roma las negociaciones para llegar a un acuerdo bilateral que corroborara las garantías dadas en enero de 1937. El 15 de abril las tropas del bando nacional llegaban a Vinaroz, cortando en dos la zona republicana. Al día siguiente se firmaba el acuerdo anglo-italiano que implicaba el reconocimiento de la conquista de Abisinia y otras cuestiones coloniales italianas, a cambio del respeto a la integridad territorial española y la retirada de voluntarios, quedando su entrada en vigor pendiente de la solución de la cuestión española.

Francia, por su parte, se alarmó ante la situación en España y la anexión de Austria por Alemania. El 16 y 17 de marzo Leon Blum, con la firma de dos órdenes reservadas, abrió la frontera al tránsito de material militar, en contra de la línea que estaba marcando el Reino Unido, pero no se llegó a una intervención militar como había pretendido inicialmente Leon Blum, dada la oposición militar francesa y el pacifismo de su opinión pública.



El 8 de abril cayó el gobierno de Leon Blum, siendo sustituido por Édouard Daladier, más receptivo a las orientaciones del Reino Unido, como se puso de manifiesto en la cumbre franco-británica de 28 y 29 de abril, quedando ya abierta la cuestión del cierre de nuevo de la frontera francesa.

Pero la resistencia militar del bando republicano, gracias a la llegada de suministros por la frontera francesa, había hecho que el conflicto se prolongase y la guerra no terminase tal como se esperaba tras la partición del territorio del bando republicano.

Como las condiciones volvían a ser propicias, de nuevo se estudió por parte del Reino Unido una iniciativa de mediación, que se rechazó poco después, pues tanto Barcelona como Burgos no la aceptaron y, por otra parte, las conversaciones franco-italianas no marchaban por buen camino. Será el 13 de junio cuando la frontera francesa se cierre y el gabinete británico estudie las posibilidades de dar un impulso al arreglo del conflicto y la puesta en vigor del acuerdo anglo-italiano. Pero Italia rechazó la posibilidad de un armisticio y no se avino a conexas el acuerdo anglo-italiano con un acuerdo anglo-francés.

Luego, el 27 de julio tuvo lugar la ofensiva del bando republicano en el Ebro, mientras se cocía la crisis en Checoslovaquia. Tanto el Reino Unido como Francia no estaban dispuestos a parar a Hitler, prefiriendo su apaciguamiento y así se puso de manifiesto el 28 de septiembre en el encuentro en Munich entre los jefes de gobierno del Reino Unido, Francia, Italia y Alemania. Aquí, Neville Chamberlain sugirió a Benito Mussolini la posibilidad de hacer un llamamiento para conseguir un armisticio en España. Mussolini afirmó que no temía ya el peligro comunista en España, que estaba dispuesto a retirar próximamente a un buen número de voluntarios y que pensaría la cuestión del armisticio.

En efecto, el 15 de octubre se produjo la repatriación de 10.000 voluntarios italianos desde el puerto de Cádiz. Y el 25 de octubre, Benito Mussolini daba seguridades al embajador de la España nacional en Roma de que no habría mediación. Rusia estaba ya fuera de juego e Italia entregaría más material militar, pues Franco debía ganar la guerra.

Finalmente el 16 de noviembre el acuerdo anglo-italiano entraba en vigor. La guerra estaba sentenciada.

Nuevos intentos de mediación se barajaron antes de la ofensiva del bando nacional en Cataluña, pues los temores franceses no habían desaparecido, y el 11 de enero de 1939, Neville Chamberlain en su visita a Roma trató el tema español con Benito Mussolini. Pero para Mussolini, una vez finalizada la ofensiva en Cataluña, el conflicto podía considerarse acabado. No había ya lugar a una mediación y armisticio. Por otra parte, la posible restauración monárquica en la persona de Alfonso XIII, se consideraba en el bando nacional como una “imposibilidad física y metafísica”.

El 27 de febrero Francia y el Reino Unido anunciaron el reconocimiento del gobierno del general Franco como el único legítimo en España.

Al mes siguiente, el 22 de marzo de 1939, casi como un sarcasmo a la política del Reino Unido, Alemania e Italia firmaban el Pacto de Acero, un pacto político-militar más exigente en su articulado que el tratado fundacional de la OTAN. Meses después, España se adhirió secretamente a este pacto por el punto tercero del protocolo de Hendaya. El fracaso militar de la Italia de Mussolini en el Mediterráneo será el elemento fundamental que aleje a España de



la entrada en la guerra, aún permaneciendo como aliado del Eje, iniciando tardíamente un sinuoso recorrido hacia una mayor neutralidad.

Deliberadamente se ha dejado de lado en la exposición el papel de los Estados Unidos en el conflicto español. Revisada la documentación del archivo del presidente Franklin Delano Roosevelt, se puede afirmar que nunca estuvo dispuesto a arriesgar y romper con el juego que llevaba a cabo la potencia dominante en Europa, el Reino Unido, aún siendo Roosevelt profundamente antifascista, y, mucho menos, a incitar o poder dar lugar a una confrontación militar en Europa. Estados Unidos siguió, más o menos a regañadientes, también la línea de la potencia dominante; no rompió con la política de apaciguamiento.





# UNISCI Discussion Papers

## PLANES INTERNACIONALES DE MEDIACIÓN DURANTE LA GUERRA CIVIL

**AUTOR:<sup>1</sup>**

**ANTONIO MARQUINA**  
**Director de UNISCI**

### Introducción

La mediación en una guerra es un asunto complejo y delicado donde es fundamental conseguir el éxito, evitando los recelos y susceptibilidades de los bandos contendientes. El problema se complica cuando la mediación proviene de una potencia extranjera, pues el componente de prevención psicológica es más elevado que si se trata de una mediación a través de una institución humanitaria, un organismo internacional neutral o una institución religiosa que tenga influencia en ambas partes del conflicto. La imparcialidad y los motivos altruistas son esenciales. Ninguna mediación tendrá éxito si se percibe como una maniobra que puede favorecer al contrario, o no se da una satisfacción razonable a las aspiraciones de las partes. De todos modos ninguna mediación será útil si una de las partes en conflicto se considera lo suficientemente fuerte como para derrotar al contrario, o si las posiciones de las partes son maximalistas e irreconciliables y resulta imposible encontrar una vía media.

En el caso de una guerra civil internacionalizada, que es el caso que nos ocupa, el problema es más difícil pues hay que contar con los estados que ayudan a las partes. Si no existe voluntad para el arreglo del conflicto, porque resulta más ventajoso, a pesar de gastos y pérdidas, que el conflicto continúe en función de otros intereses o en función de una victoria previsible a medio plazo que compense los compromisos, la mediación es totalmente inútil.

En fin, lo importante es encontrar una fórmula viable que satisfaga a las partes, como ya apuntamos, y el momento oportuno para hacer la propuesta. Si las partes son diametralmente opuestas, lo inteligente será esperar una maduración y un acercamiento de las partes, apoyando los elementos moderados de ambos bandos para poder conseguir una paz estable y duradera. Lo cual implica que mediador no puede ser cualquiera que se lo proponga.

La primera propuesta de mediación internacional en la guerra civil de la que hoy en día tenemos conocimiento surgió del Ministerio de Asuntos Exteriores de Uruguay al mes de iniciada la contienda fratricida<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*



El ministro uruguayo solicitó las opiniones de los Gobiernos americanos con respecto a una mediación conjunta en el conflicto, considerada simplemente como una mediación cordial o moral y no jurídica. Sugería una reunión de diplomáticos para decidir sobre el procedimiento a adoptar. Cualquier acción que se aprobase se comunicaría al Gobierno legal republicano y tras su aquiescencia se participaría a las fuerzas revolucionarias.<sup>3</sup>

Los gobiernos de Chile, Cuba y Perú aceptaron la propuesta con reservas. Los Gobiernos de Argentina, Brasil, México, Panamá y Estados Unidos consideraron el momento inoportuno para la mediación o la mediación misma. Costa Rica no respondió y las demás Repúblicas estuvieron de acuerdo con la propuesta.<sup>4</sup> A pesar de esta situación se cursaron instrucciones al ministro uruguayo en Washington para que discutiese la propuesta semioficialmente con los miembros de la Unión Panamericana.<sup>5</sup>

Tras este intento de mediación fallido, el 28 de octubre el presidente de la República, Manuel Azaña, escribió al embajador de España en el Reino Unido, Pablo de Azcárate, para indicarle que Bosch Gimpera, portador de la carta, le hablaría de algunos asuntos importantes de su parte. Según narra Pablo de Azcárate, Bosch Gimpera explicó que Azaña consideraba el triunfo militar de la República que la situación militar era muy peligrosa y que era indispensable conseguir urgentemente que el Gobierno británico tomara la iniciativa en una mediación para acabar con la guerra civil.<sup>6</sup>

Esta propuesta, hecha sin conocimiento del Gobierno, no tuvo una plasmación concreta hasta principios de diciembre, una vez fracasados los intentos de conquista de Madrid por el general Franco. En el bando republicano el incremento de los refuerzos que se recibían hacía prever que el resultado de la guerra no estaba al alcance de la mano de ninguno de los bandos.

El Gobierno británico, por boca del secretario del *Foreign Office*, Anthony Eden, anunció en la Cámara de los Comunes, el 1 de diciembre, que “si la ocasión de conciliación se presentaba y nosotros juzgábamos el momento oportuno para realizar una tentativa al efecto, la haremos, cualquiera que fuere su resultado”.

El 2 de diciembre el embajador francés en Londres, Mr. Corbin, entregó a sir Robert Vansittart un memorándum donde se exponían las conclusiones que conjuntamente debía sostener por ambos Gobiernos de cara a una finalización del conflicto.

El Gabinete británico, reunido ese mismo día, tuvo conocimiento de la iniciativa francesa. El plan propuesto consistía en un acercamiento a los Gobiernos de Alemania, Italia, Rusia y Portugal de cara a una mediación si se presentaba un momento favorable. Mr. Eden creía que había que buscar la cooperación de los Estados Unidos y aunque no tenía muchas esperanzas en el éxito de la operación, dado que la guerra no iba bien para el general Franco, Alemania e Italia podrían ver con agrado la finalización del conflicto. Aun en el caso de que la intervención no tuviese éxito, produciría una atmósfera de más tranquilidad, dejando en las partes contendientes la esperanza de una posible intervención posterior, Mr. Eden indicó

---

<sup>2</sup> *FRUS*, 1936, V 11, p. 489. También el decano del Cuerpo Diplomático, el embajador argentino, había tratado de conseguir una iniciativa mediadora por parte del Cuerpo Diplomático. Pero la idea era prematura y no había visos de imparcialidad.

<sup>3</sup> *FO*, 371. 20536/W10219..

<sup>4</sup> *FO*, 371. 20539/W11433: *FRUS*, 1936. V. 11. pp. 489 y ss.

<sup>5</sup> *FO*, 371. 20539/W11433: *FRUS*, cit. p. 548

<sup>6</sup> Azcárate, Pablo (1976): *Mi embajada en Londres durante la guerra civil española*. Barcelona, Ariel, pp. 61 y ss.





también que el Gobierno francés esperaba que la iniciativa tuviera lugar antes de la reunión de la Sociedad de Naciones en Ginebra para que pudiese recomendar las negociaciones.

El Gabinete decidió a poyar la propuesta francesa.

Por la tarde se discutió el memorándum francés en una reunión con el secretario de Estado del *Foreign Office*, de donde salió un borrador de instrucciones para las embajadas de Washington, Berlín, Roma, Moscú y Lisboa. Tan pronto como el Gobierno francés diesen su visto bueno, serían cursadas las instrucciones.

El día 3, el Gobierno francés expresó su conformidad. Existió algún intercambio de pareceres con respecto a la redacción del punto referente al plebiscito nacional, que Francia consideraba indispensable incluir, pero el acuerdo fue completo en los otros puntos.

Las instrucciones cursadas se centraban en las siguientes ideas:

1. La participación de las diversas potencias en el Comité de No Intervención implicaba su intención de subordinar cualquier consideración política al interés supremo del mantenimiento de la paz.
2. Renuncia por las seis potencias a cualquier acción que pudiera conducir a una intervención extranjera en el conflicto.
3. Establecimiento de un control efectivo sobre el material de guerra en el Comité de No Intervención.
4. Alivio de las condiciones lamentables existentes en España.
5. Invitación a los Gobiernos interesados a poner fin al conflicto por medio de una mediación con el objeto de permitir a la nación española que expresase unitariamente su deseo nacional. Si esta propuesta era aceptada en principio, los seis Gobiernos considerarían el modo de llevar a cabo su acción mediadora en ulteriores consultas.<sup>7</sup>

El ministro francés de Asuntos Exteriores, Delbos, envió posteriormente un mensaje al doctor Saavedra Lamas, presidente del Congreso Panamericano, que se celebraba en Buenos Aires, con la finalidad de conseguir una declaración favorable de los países representados.<sup>8</sup>

Las respuestas de los diversos Gobiernos se fueron produciendo en la primera quincena del mes de diciembre. Precisamente Anthony Eden tenía que responder a una interpelación parlamentaria de Mr. Garro Jones al respecto, dado que para entonces ya se había hecho pública la propuesta francobritánica.

El secretario de Estado del *Foreign Office* respondió cumplidamente al parlamentario británico. “La Unión Soviética —dijo— había apoyado la propuesta de mediación. Alemania e Italia habían indicado que estaban dispuestos a examinar las propuestas que otros Gobiernos formularan y a participar en su realización, aunque expresando sus dudas sobre el éxito de la mediación.” Portugal, por su parte, había resaltado algunas dificultades previsibles, pero

<sup>7</sup> Véase legajo FO, 371. 20552 y *Documents Diplomatiques Français* (DDF), 1932-1939, 2ª serie, t. IV, doc. 39, 70, 80, 94.

<sup>8</sup> FO. 371. 20593/W18185.



recalcando que si ambos bandos deseaban una mediación, estarían dispuestos a estudiar la manera de llevarla a cabo.<sup>9</sup>

Las respuestas, naturalmente, fueron más detalladas.

Por parte alemana, el barón Von Neurath indicó verbalmente a los embajadores francés e inglés, antes de leer el memorándum que ya el Gobierno alemán, el 18 de agosto, había propuesto que no se permitiese el envío de voluntarios a España, mostrándose escéptico de poder inducir a los bandos contendientes a conseguir un alto el fuego.<sup>10</sup> Posteriormente, en el memorándum de respuesta de fecha 12 de diciembre se aludió al reconocimiento que habían efectuado con respecto al Gobierno nacional, con lo que habían ya expresado su posición. Independientemente de este Gobierno, no veían otra posibilidad de representación del pueblo español, ya que el bando rojo, con sus métodos de guerra, el asesinato de oponentes políticos, el fusilamiento de rehenes y otras brutalidades, había desatado enormemente las pasiones. En estas condiciones una reconciliación era inconcebible dado el predominio de las tendencias anarquistas y muchos menos la realización de un plebiscito. A pesar de todo esto, estaban dispuestos a considerar las propuestas de otros Gobiernos si éstos consideraban que podían realizarse.

Las dudas italianas estaban en la misma línea. No se daban las circunstancias adecuadas para llevar a efecto un plebiscito y el pueblo español había ya expresado suficientemente sus deseos al apoyar mayoritariamente al Gobierno nacional que poseía la mayor parte del territorio. La reconciliación, tal como también había señalado el Gobierno alemán, era muy difícil por el predominio de las tendencias anárquicas en el bando rojo y los actos de crueldad perpetrados. Pero el Gobierno italiano se mostraba más receptivo que el Gobierno alemán.<sup>11</sup>

El apoyo del Gobierno de la Unión Soviética tenía dos niveles. La nota de contestación afirmaba que el Gobierno estaba preparado en principio para asociarse en el esfuerzo de poner fin al conflicto por medio de una oferta de mediación y a entrar en conversaciones con los Gobiernos de otras potencias para discutir la forma en que habría de realizarse.

Sin embargo, los comentarios de la prensa oficial fueron menos alentadores. *Pravda* subrayó que “era extremadamente dudoso que la situación creada en España por la intervención italiana y alemana permitiese la realización de un plebiscito que tuviese como objetivo la expresión de la actitud del pueblo español ante el conflicto que estaba teniendo lugar”. Sólo el Gobierno legal español tenía derecho a decidir si el plebiscito habría de llevarse a efecto.<sup>12</sup> *Izvestia* insistió en que para dar al pueblo español la posibilidad de expresar su deseo, era necesario, ante todo, poner fin a la intervención. La cuestión del plebiscito era un asunto a decidir por el Gobierno español y no era tolerable ninguna forma de presión exterior.<sup>13</sup>

Posteriormente, Maiski indicó a Pablo de Azcárate que lo perspicaz era aceptar en un principio para no crear mala impresión en la opinión pública internacional, reservándose las condiciones.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> FO. 371. 20593/W18232.

<sup>10</sup> FO. 371, 20552/W17437.

<sup>11</sup> FO. 371, 20554/W17892.

<sup>12</sup> FO. 371, 20554/W17930.

<sup>13</sup> FO. 371, 20554/W17930.

<sup>14</sup> Azcárate, *op. cit.*, p. 64.



El Gobierno portugués centró sus dificultades en saber cuál sería el bando que habría de gobernar España.<sup>15</sup> En la nota de contestación se indicó que el Gobierno de Valencia había perdido todas las características de un gobierno normal. La mediación era concebible entre dos partidos políticos rivales, pero no entre dos civilizaciones o entre la civilización y la barbarie.<sup>16</sup> El secretario general del Ministerio de Asuntos Exteriores lo expresó con toda nitidez. Una consulta al pueblo español no arreglaría nada. No era aceptable ningún arreglo que pudiera significar un Gobierno rojo en España.<sup>17</sup> Ninguna parte estaría dispuesta a vivir sometida a un Gobierno controlado por la otra parte.<sup>18</sup>

Los Estados Unidos tomaron una actitud de cautela.

El secretario de Estado en funciones, al recibir el día 5 al embajador francés<sup>19</sup> con las propuestas, le indicó que carecía de autoridad para apoyar tal iniciativa, pero que, a su juicio, era mejor una declaración del presidente Roosevelt que una gestión de los embajadores estadounidenses. Mr. Hull, que se encontraba en Buenos Aires asistiendo a la Conferencia Panamericana, manifestó al embajador británico en Argentina que el presidente Roosevelt le había indicado que si se presentaba la ocasión apoyase cualquier propuesta de los Gobiernos francés e inglés. Sin embargo, el secretario de Estado norteamericano hizo observar que la posición de la conferencia era delicada, puesto que la mayoría de los países sudamericanos estaban a favor de los insurgentes, mientras que otros, como México, estaban con la misma decisión a favor del Gobierno republicano. No parecía factible entonces proponer una gestión de tal tipo en la conferencia, a no ser que surgiese espontáneamente de la misma.<sup>20</sup>

De hecho, diversos países sudamericanos habían entrado en contacto con los Gobiernos implicados en la propuesta.<sup>21</sup>

Argentina, que desde el 5 de diciembre había ofrecido sus buenos oficios mediadores, tampoco pudo intervenir a pesar de los deseos británicos de un apoyo por la conferencia panamericana.<sup>22</sup> El embajador argentino en París avisó a su Gobierno que, a la vista de las reacciones de los diversos países, era mejor no intervenir.<sup>23</sup>

El secretario de Estado en funciones norteamericano declaró el día 10 a la prensa, tras haberse hecho pública la iniciativa franco-británica, que esperaba vivamente que las seis potencias encontrasen un medio pacífico de llegar al noble fin que se proponían, pero lo Estados Unidos se reafirmaban en su política de no interferencia en los asuntos de otros países.<sup>24</sup>

En Londres se procedió al estudio de las diversas informaciones recibidas. Como ya dejamos constancia, las respuestas aseguraban el acuerdo en principio con la idea de mediación, pero al mismo tiempo incluían una gran dosis de escepticismo y una gran

<sup>15</sup> FO. 371, 20552/W17446.

<sup>16</sup> FO. 371, 20554/W17997.

<sup>17</sup> FO. 371, 20554/W17998.

<sup>18</sup> FO. 371, 20593/W18127.

<sup>19</sup> Como indicamos, estaba prevista una acción única del embajador británico, pero para evitar preguntas indiscretas de dos periodistas sobre el *affaire* Windsor-Simpson, la propuesta la hizo el embajador francés. DDF, t. IV, doc. 101.

<sup>20</sup> FO. 371, 20553/W17727.

<sup>21</sup> FRUS, cit., p. 593.

<sup>22</sup> FO. 371, 20554/W17846.

<sup>23</sup> FRUS, cit., p. 599.

<sup>24</sup> FRUS, cit., p. 606 y DDF, t. IV, doc. 127.



desconfianza con respecto a la sugerencia de unas elecciones en España. Era necesario explicar, por tanto, lo que se quería indicar en el punto referente a la expresión del deseo nacional.

Para el *Foreign Office* existían dos posibilidades: intentar negociar un cese general de hostilidades con la mira puesta en asegurar alguna forma de acuerdo entre las dos partes para un arreglo permanente con unas elecciones generales, como sugería el Gobierno francés, o bien intentar el arreglo por otros medios, como una división de España de acuerdo con el statu quo, tratando de explorar y conseguir un Gobierno de línea media que gobernase con apoyo militar extranjero. Esta alternativa parecía difícil, ya que las respuestas dadas por los diversos Gobiernos mostraban un claro rechazo a la sugerencia de elecciones.

Otra posibilidad consistía en esforzarse por conseguir un armisticio por un período limitado en el sector de Madrid, con la finalidad de evacuar la población civil de la ciudad tal como quería el bando nacionalista, dando tiempo a las partes para pensar algo.<sup>25</sup> Esta proposición estaba en línea con las propuestas de Salvador Madariaga, que sostenía que la mediación política debía seguir a la mediación humanitaria.

Se podía prever que, una vez obtenido el armisticio, podría ser extendido o repetido a otros sectores del frente, dando oportunidad posteriormente a propuestas generales de mediación, de modo peculiar si la intervención extranjera era controlada de forma efectiva mientras tanto, punto éste crucial durante toda la guerra. Más aún, si el armisticio comenzase en Navidades, que añadiría un valor psicológico adicional.<sup>26</sup>

Pero el Gobierno francés no tenía en perspectiva ningún paso ulterior a la propuesta misma de mediación, juzgando suficientemente en un primer momento, el haber dado a la publicidad la existencia de un plan de mediación, pues, a su juicio, no existían posibilidades de éxito.<sup>27</sup>

Además, una cosa era lo que las potencias extranjeras pensasen y otra lo que las partes contendientes estuviesen dispuestas a realizar. Ya indicamos la iniciativa del presidente Azaña a finales de octubre. Pero la prensa y la opinión mayoritaria republicana estaban en contra<sup>28</sup> y así lo manifestaron en Ginebra a la delegación británica en la Sociedad de Naciones, tanto Pablo de Azcárate como Álvarez del Vayo. En su opinión, era mejor no mencionar siquiera la palabra. En cuanto a la iniciativa humanitaria para evacuar la población de Madrid, Álvarez del Vayo se mostró favorable.<sup>29</sup>

El Consejo de la Sociedad de Naciones, en su resolución sobre la guerra civil de 12 de diciembre, apoyó la propuesta mediadora franco-inglesa y una acción coordinada internacional de carácter humanitario tan pronto como fuera posible, así como una no intervención efectiva.

A su vez, el Gobierno francés trató de conseguir el apoyo vaticano a la propuesta mediadora y envió un mensaje al Papa. Pío XI respondió que ejercería su influencia diplomática, pero Delbos, ministro de Asuntos Exteriores francés, siguió urgiendo una intervención papal, que consideraba que podría ser efectiva, y en este sentido se cursaron

<sup>25</sup> FO. 371, 20552/W17434.

<sup>26</sup> FO. 371, 20554/W17809.

<sup>27</sup> FO. 371, 20554/W17809.

<sup>28</sup> Azcárate, *op. cit.*, p. 62.

<sup>29</sup> FO. 371, 20554/W17839.



instrucciones al embajador francés ante la Santa Sede. El cardenal Pacelli mostró ciertas reservas sobre la posibilidad mediadora.<sup>30</sup> El *Osservatore Romano* reflejó en un editorial la actitud de la Santa Sede presentando los tres objetivos de la propuesta: iniciación de negociaciones para la prevención de la intervención extranjera, organización de un control efectivo y promoción de la mediación, como elementos separables, puesto que existían más posibilidades de éxito en llegar a un acuerdo parcial que a un acuerdo total.<sup>31</sup> Este mismo periódico había hecho notar además que, junto a una guerra civil, estaba teniendo lugar una guerra contra la religión, idea ampliamente difundida en diversos ambientes por la tremenda persecución religiosa en la zona republicana. Mientras esta torpe y criminal política no se erradicase, el distanciamiento sería muy amplio entre las partes y las posibilidades de mediación muy reducidas, como veremos.

Mientras tanto, Eden había abierto otra vía de solución, dejando entrever a Dino Grandi que era posible llevar a efecto la mediación por las tres potencias mediterráneas, Italia, Francia e Inglaterra. Dino Grandi, tras consultar a Roma, indicó que su Gobierno dudaba que pudiera llevarse a efecto la mediación sin el concurso alemán.<sup>32</sup>

El embajador francés en Londres indicó posteriormente, el 17 de diciembre, a Anthony Eden que esperaba entregar próximamente una propuesta para el siguiente paso de la actividad mediadora. Debían cambiar de método y conseguir que las demás naciones les apoyasen en su acercamiento a ambas partes del conflicto para lograr un acuerdo sobre ciertas propuestas humanitarias y, al mismo tiempo, hacer un rápido progreso en el asunto de la no intervención, pues era fundamental para el arreglo, buscando un esquema adecuado.<sup>33</sup>

## 2. Las dudas italianas

El 2 de enero de 1937 se firmó un acuerdo anglo-italiano que excluía cualquier modificación del *statu quo* en el Mediterráneo. El acuerdo fue un desaire para la política británica. Mientras se firmaba el acuerdo, nuevos contingentes de tropas italianas empezaron a llegar a España. De poco sirvió que, el 19 de enero, un decreto francés prohibiese el paso de voluntarios a España. La mediación en estas circunstancias era inviable.

Pero la idea siguió viva.

El 23 de febrero el ministro francés de Asuntos Exteriores, en un debate del Senado, afirmó que el control de las actividades extranjeras en España facilitaría la acción de mediación que habían iniciado con los británicos. La mediación permitiría a los españoles expresar libremente sus deseos.<sup>34</sup>

La respuesta del bando nacional a esta insinuación fue contundente. *El Diario Vasco* tituló su información “Una maniobra masónica”.<sup>35</sup>

Pablo de Azcárate lo consideró un error y así lo volvió a decir en Londres y en París.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> FO. 371, 20593/W18185. Granados, Anastasio (1969): *El cardenal Gomá, Primado de España*, Madrid, Espasa-Calpe, cita también la intervención francesa, p. 93.

<sup>31</sup> *L'Osservatore Romano*, 16 de diciembre de 1936.

<sup>32</sup> FO. 371, 20593/W18258.

<sup>33</sup> FO. 371, 20593/W18380.

<sup>34</sup> DDF. t. V. doc. 48.

<sup>35</sup> *Diario Vasco*, 3 de marzo de 1937.

<sup>36</sup> DDF. t. V. doc. 48; FO. 371, 21325/W4466.



Eden, conversando con Mr. Sorensen sobre el particular el 3 de marzo, le indicó que la cuestión estaba siendo considerada constantemente, pero que no se había recibido ninguna indicación de que cualquiera de las partes estuviese dispuesta a considerar una mediación de cualquier tipo.<sup>37</sup>

Contactos habían existido, y contactos importantes. Centrándonos en las actividades de Carrasco Formiguera, dado su interés y la proyección de sus propuestas, señalaremos los siguiente: Carrasco Formiguera, a finales del mes de febrero, se entrevistó con el diplomático británico, H. S. Chilton. En la conversación le expuso diversas cuestiones sobre la guerra civil. En su opinión la guerra iba de mal en peor “para los Gobiernos de Valencia, Barcelona y Bilbao”, pero la conquista de estas provincias sería muy dificultosa para Franco. Habían existido consultas entre Valencia y Barcelona. Ventura Gassols había hablado al respecto con Blum y Delbos. Él mismo venía de París para exponer una propuesta al Gobierno vasco. La idea básica era la consecución de un Estado federal al estilo del suizo, pero uniendo Vascongadas y Cataluña a través de Navarra para formar una barrera francófila democrática al sur de los Pirineos y en caso de dificultades para Inglaterra un corredor entre el Atlántico y el Mediterráneo. Para ello era necesario que Inglaterra y Francia, con el apoyo de Italia y Rusia, si fuera posible, apoyaran la propuesta a su debido tiempo ante el general Franco y que los Gobiernos de Valencia y Barcelona fuesen dueños de la situación eliminando el poder de la FAI.

Los comentarios del *Foreign Office* fueron netamente favorables a la idea de federación, como salida al problema autonómico, clave del conflicto, pero no consideraron el momento oportuno, pues Franco seguía progresando militarmente.<sup>38</sup>

Posteriormente ocurrió una derrota de importancia, la derrota italiana en Guadalajara. Mussolini reforzó sus dudas sobre la utilidad de la permanencia italiana en España.

Wiston Churchill, a mediados de abril, propuso un plan de mediación indicando la necesidad de una intervención colectiva de las potencias presentes en el Comité de No Intervención y la formación de un Gobierno de moderados. Eden, por su parte, juzgó que la situación internacional era más favorable y consideró también esta posibilidad. Era consciente de que ninguna de las partes consideraría buena la propuesta, pero pensaba que quizás la postura de las potencias no sería tan divergente y, por lo tanto, había que sondear a París, Berlín, Roma y Moscú sobre su disposición a apoyar al Gobierno británico haciendo un llamamiento conjunto a ambas partes.<sup>39</sup> Para ello, según parece, Francia e Inglaterra dieron su visto bueno a la Unión Soviética para que se llevase a cabo una purga de los anarquistas que eran el principal obstáculo para la mediación y cualquier actividad humanitaria de tipo internacional, que hemos de repetir se consideraba como el primer paso antes de llevar a efecto proposiciones políticas.<sup>40</sup> Algún funcionario del *Foreign Office* barajaba la hipótesis de que tras la aprobación del nuevo plan de control el 8 de marzo, si éste funcionaba satisfactoriamente, las potencias se irían convirtiendo a la idea de la mediación. Pero esta hipótesis fue refutada. No existía evidencia de que las potencias quisieran salir de España ni de que se diesen progresos en la no intervención.<sup>41</sup>

El 11 de mayo llegaba a Londres Besteiro con una propuesta secreta del presidente Azaña para la suspensión de hostilidades.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> FO. 371, 21325/W44650.

<sup>38</sup> FO. 371, 21324/W4050.

<sup>39</sup> FO. 371, 21331/W7700.

<sup>40</sup> Véase Marquina, Antonio: “Más sobre la guerra”, *Historia* 16, nº 39 (julio 1979), y FO. 371, 21331/W7436.

<sup>41</sup> FO. 371, 21331/W7436.

<sup>42</sup> Azcárate, *op. cit.*, pp. 65 y ss.





Besteiro se entrevistó con Eden. El secretario del *Foreign Office* fue de la opinión de que si se lograba una suspensión de hostilidades éstas no volverían a reanudarse.<sup>43</sup> Eden decidió actuar y envió instrucciones a los representantes del Reino Unido para que sondeasen a los diversos Gobiernos sobre la posibilidad de asociarse a una iniciativa mediadora británica que indujese a las partes contendientes a un armisticio por un período suficiente de tiempo para que pudiera prepararse una retirada de voluntarios extranjeros.

Las respuestas fueron todas negativas.

Sin embargo, el Vaticano accedió a intervenir en la operación.

Monseñor Pizzardo, que se trasladó a Londres para la coronación del rey Jorge VI, tuvo una entrevista con Eden el día 11 de mayo y a una pregunta del secretario de Estado del *Foreign Office* sobre cuál sería la actitud italiana con respecto a una sugerencia de las potencias para un armisticio, monseñor Pizzardo indicó que él no excluía una aceptación italiana, aunque añadió de un modo críptico que Mussolini podría tener un punto de vista y Ciano otro. A esta manifestación siguió una larga exposición de Ede sobre las relaciones italobritánicas, que debió constituir el núcleo de la entrevista, si bien monseñor Pizzardo entregó un memorándum en el que se exponía un plan de ayuda para los sacerdotes perseguidos, aunque sólo para Cataluña, en línea con lo solicitado por el cardenal Vidal i Barraquer.<sup>44</sup>

No se sabe muy bien cuándo, si en otras entrevistas o a su paso por París, monseñor Pizzardo hizo suyo un documento que llevaba por título *Le probleme d'une médiation en Espagne*.

El documento estaba dividido en dos apartados. El primero, de consideraciones acerca de la mediación y su naturaleza, y el segundo, sobre la solución proyectada.

El procedimiento consistía en solicitar del general Franco en primer lugar un cese de hostilidades, permitiendo a las potencias del Comité de Londres estudiar con calma las posibilidades de llegar a una solución pacífica por medio de una expresión libre de la voluntad popular. De esta posibilidad dependía la permanencia o revisión del acuerdo de no intervención.

Si la respuesta era afirmativa y se decía que lo sería si Italia y Alemania lo quisieran, las potencias se dirigirían al Gobierno de la República recordándole sus compromisos del mes de diciembre en el Consejo de la Sociedad de Naciones, solicitando el cese de las operaciones militares, permitiendo a una delegación de las potencias, presidida por una personalidad neutral, el estudio de las condiciones de paz sobre el terreno.

No parecía probable que una vez hecha la proposición, alguno de los bandos la rechazase, resistiendo la presión de la opinión pública española y haciéndose responsable de la continuación de la guerra.

El fracaso de esta iniciativa daría a las potencias plena libertad para revisar el acuerdo de no intervención y reemplazarlo por una resolución adecuada para el restablecimiento de la paz.

El documento, como podemos ver, era una variante del documento de diciembre y tenía como fondo la situación de posible dicotomía en Italia, que había expuesto monseñor Pizzardo a Anthony Eden.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> FO. 371, 21370/W9617; Muntanyola, Ramón (1974): *Vidal i Barraquer, el cardenal de la paz. España 1936*. Barcelona, Laia, p. 358.



Los británicos entregaron sendas notas verbales en Roma y en Berlín, sondando a estos Gobierno sobre las posibilidades de presionar para un armisticio.<sup>45</sup>

Mientras tanto, monseñor Pizzardo se entrevistaba con el cardenal Gomá. El cardenal Gomá le mostró la inviabilidad del armisticio, al tratarse de dos bandos con concepciones diametralmente opuestas.<sup>46</sup>

La operación era inteligente. La iniciativa había partido del residente de la República, había pasado al Reino Unido y Francia y se trataba de hacer aceptara a través del Vaticano por el bando que había hecho de la guerra una lucha religiosa. Pero el tropiezo fue bastante notable. El Gobierno del general Franco, al conocer la iniciativa, no tuvo calificativos para con ella. La tirantez mantenida con el Vaticano a causa de la falta de reconocimiento y la ausencia de condena al PNV, que se había aliado con el Frente Popular, que estaba persiguiendo la religión católica, llegó a extremos bastante críticos. Monseñor Pizzardo vino a ser considerado como uno de los mayores enemigos de la causa nacional.<sup>47</sup>

Alemania, por otra parte, no consideró viable el armisticio, e Italia, contra lo que podría parecer, consideró el movimiento contrario a sus intereses.<sup>48</sup>

Sin embargo, había una parte de razón de considerable importancia para que la mediación no se llevase a cabo. El peso de los políticos moderados en la zona republicana no era muy grande y la normalización religiosa, como apuntamos no se producía en la zona republicana. Con todo, tras la pastoral colectiva y la misión informativa del monseñor Antoniutti a la zona nacional, se trató de conseguir un relanzamiento de relaciones con el Vaticano a través de Francia. El Papa deseaba mediar en el conflicto. Según Delbos las relaciones entre el Vaticano y Francia eran muy estrechas y había avisado al Papa para que no interviniese, pues no era el momento oportuno. En cuanto las circunstancias fuesen propicias se lo diría al nuncio en París para que el Papa hiciera un solemne llamamiento.<sup>49</sup> Empero la situación religiosa no mejoraría lo suficiente<sup>50</sup> y el Vaticano no tuvo la libertad de movimientos necesaria, como veremos.

Un nuevo intento tuvo lugar en el mes de octubre. El Gobierno cubano aprobó una propuesta en la que se invitaba a los demás países americanos a unirse a una propuesta de mediación. La división de opiniones volvió a producirse entre los diversos Gobiernos y Estados Unidos volvió a dejar bien sentado que su Gobierno, siguiendo su política de no interferencia en los asuntos internos, no aceptaría la propuesta.<sup>51</sup>

Mientras tanto, se estaban produciendo contactos entre personalidades de ambos bandos, pero sin llegar al nivel de negociaciones, ya que los jefes de Gobierno de uno y otro bando eran opuestos a la idea.<sup>52</sup>

A nivel internacional, el Reino Unido buscaba ya un acercamiento a Italia, tratando de debilitar el Eje y conseguir que cobrase una cierta libertad de movimientos frente a Alemania.

<sup>45</sup> Rodríguez Aísa, María Luisa (1981): *El cardenal Gomá y la guerra en España: aspectos de la gestión pública del Primado, 1936-1939*. Madrid, Instituto Enrique Flórez, CSIC, p. 447.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 165 y ss.

<sup>47</sup> Rodríguez Aísa, *op. cit.* En nota 45, Archivo de la Embajada de España ante la Santa Sede, despachos de 1937.

<sup>48</sup> *Documents on German Foreign Policy*, v. III, doc. 261, 265.

<sup>49</sup> *FRUS*, 1937, v. I. p. 367.

<sup>50</sup> Véase Marquina Antonio: *El Vaticano y la guerra civil española*. Simposio hispano-italiano, Roma. Noviembre 1981 y Salas Larrazábal, Ramón: *Situación de la Iglesia en la España republicana*. Semana de Historia Eclesiástica Contemporánea. El Escorial (inédito).

<sup>51</sup> *FRUS*, *op. cit.*, pp. 428, 440, 441, 466, 467.

<sup>52</sup> *DGFP*, doc. 476.



El conflicto español la tenía atenazada y era Alemania la que estaba maniobrando en centro-Europa.

### 3. Las iniciativas de 1938

Con el nuevo año, y tras el ataque victorioso republicano en Teruel, Leon Blum manifestó al embajador británico en París que el conflicto español terminaría en unas tablas, por lo que, en su opinión, el Reino Unido y Francia deberían estar dispuestas a ejercer una mediación antes de que viniese el buen tiempo. Ni Italia ni Alemania debían participar para que Rusia no entrase tampoco en el juego.<sup>53</sup>

El *Foreign Office* consideró oportuno tomar la iniciativa el 25 de enero. Para ello, y con la experiencia adquirida en anteriores ocasiones, se juzgó prudente evitar la inclusión de elementos controvertidos en la propuesta, tales como al futura forma de Gobierno de España, limitándose a actuar como un canal de negociación entre ambos bandos.

Solamente en el caso de que el Gobierno británico fuese invitado a hacer sugerencias, éstas se limitarían a los siguientes puntos:

1. Los dos Gobiernos mantendrían por un período indefinido la completa soberanía sobre la parte del territorio que ocupasen en el momento de cesar las operaciones, consolidando así cada parte sus posiciones políticas y administrativas.
2. Se tomarían las medidas necesarias para que no tuviesen lugar preparativos para la reanudación de hostilidades.
3. Existiría libertad de movimientos de la población entre ambas zonas y habría un intercambio de prisioneros.
4. Posteriormente, cuando las pasiones levantadas por la guerra hubiesen desaparecido, se iniciarían negociaciones para el restablecimiento de la unidad de España.

La iniciativa sería única y exclusiva del Reino Unido y sin previa consulta con otros Gobiernos por razones de discreción y confianza. Ni Alemania, ni Italia, ni Rusia podían participar dados sus compromisos con los bandos contendientes y su interés en la continuación de la guerra. Francia había favorecido en anteriores ocasiones la celebración de un plebiscito, elemento éste perturbador en la mediación.

De nuevo el *test* para el desarrollo de la iniciativa vendría a través de la vía humanitaria. A finales de noviembre el Gobierno del general Franco había sugerido un intercambio de prisioneros y rehenes y la actuación del Reino Unido como mediador.<sup>54</sup>

Esta posición recogía los puntos de vista de Salvador de Madariaga expuesto a Anthony Eden el 31 de diciembre de 1937.<sup>55</sup> No así las sugerencias de otros personajes y de los Comités para la paz civil.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> FO. 371, 22659/W193.

<sup>54</sup> FO. 371, 22659/W172.

<sup>55</sup> FO. 371, 22659/W172.



Las respuestas de los representantes británicos en Hendaya, Barcelona y Salamanca no fueron alentadoras. Subrayaron que aunque el pueblo estaba cansado de la guerra, ninguno de los Gobiernos parecía dispuesto a aceptar una mediación, ni existía una mínima confianza mutua. Parecía aceptarse que el Reino Unido tomase la iniciativa en exclusiva, aunque el representante en Salamanca, Mr. Hodgson, no la aconsejaba, al contrario creía que Alemania e Italia estaban cansando de la guerra y que para ellos no era tan interesante ya una victoria nacionalista, puesto que el peligro de un régimen comunista se estaba desvaneciendo. En cuanto a la iniciativa misma, el representante en Barcelona, Mr. Leche, creía que la partición sólo sería aceptada en caso de que las partes estuvieran exhaustas. El representante en Hendaya, Mr. Thompson, creía que era necesario hacer pública la iniciativa en la Cámara de los Comunes.

En esta situación, el *Foreign Office* creyó que era mejor esperar nuevos acontecimientos y seguir con atención el cambio de actitud de Alemania e Italia, cambio que el Reino Unido quería forzar.<sup>57</sup>

En Londres existían en estos momentos dos tendencias claramente definidas, Chamberlain estaba convencido que era indispensable un acercamiento de Italia y este acercamiento era más importante que una victoria republicana en España. Eden, por el contrario, creía que no era factible ningún acuerdo con Italia sin que previamente Mussolini diera pasos importantes en la retirada de la aventura española.<sup>58</sup> Por ello, Eden presentó su dimisión tras la reunión del Gabinete del 20 de febrero.<sup>59</sup>

Mussolini, por su parte, estaba inquieto por los preparativos alemanes en Austria y aceptó el relanzamiento de conversaciones con el Reino Unido sobre el Mediterráneo. El 8 de marzo se abrieron en Roma las negociaciones oficiales.

Por estas fechas se produjo la ofensiva nacionalista en Aragón. Giral, ministro de Asuntos Exteriores republicano, tras una reunión del Consejo de Ministros del 15 de marzo, se entrevistó con el representante francés en Barcelona, explicando que, salvo los dos ministros comunistas, los demás habían considerado la situación desesperada y necesaria una mediación. El presidente Azaña estaba de acuerdo.

El ministro francés de Asuntos Exteriores, Paul Boncour, llamó al embajador británico y solicitó que el Reino Unido considerase de inmediato esta sugerencia, sobre todo si el primer ministro, que marchaba hacia Barcelona, lo sugería también.<sup>60</sup>

El 25 de marzo el embajador británico en Francia desaconsejó la toma en consideración de la iniciativa mediadora. A su juicio, lo único factible era facilitar las negociaciones en caso de que cualquiera de las partes hiciese alguna proposición concreta.<sup>61</sup>

La proposición no se produjo. Ese mismo día Negrín indicó al embajador Labonne que no había posibilidad de mediación.<sup>62</sup>

---

<sup>56</sup> FO. 371, 22659/W477.

<sup>57</sup> FO. 371, 22659/W1516.

<sup>58</sup> Coverdale, J. F. (1977): *I fascisti italiani alla guerra di Spagna*. Roma, Laterza, p. 326.

<sup>59</sup> Edwards, Hill (1979): *The British Government and the Spanish Civil War. 1936-1939*. London, MacMillan, pp. 155 y ss.

<sup>60</sup> FO. 371, 22659/W3362; DDF, t. IX. doc. 56.

<sup>61</sup> FO. 371, 22659/W3363; DDF, t. IX. doc. 56.

<sup>62</sup> FO. 371, 22659/W3362; DDF, t. IX. doc. 56.



El 6 de abril Negrín hacía una remodelación ministerial eliminando a los ministros más significados en la operación.

El 15 de abril las tropas nacionales llegaban a Vinaroz. La zona republicana era cortada en dos. Al día siguiente se firmaba el acuerdo anglo-italiano. El 22 de abril el conde Viola, embajador de Italia en Burgos, sugería a Mr. Hodgson que había llegado el momento en que podría tener éxito una mediación en España. En su opinión sólo el Vaticano y el Reino Unido podrían llevarla a efecto. El *Foreign Office* vio con buenos ojos la idea, pero la línea de actuación no se separó de la programada en enero de 1938. Los nacionalistas debían indicar primero qué condiciones ponían, antes de intentar contactos con el Gobierno republicano. Se informaba a Mr. Hodgson que, como Franco había suprimido el estatuto de autonomía catalán, los partidos catalanistas incitarían a luchar hasta el final, tal como quería el Gobierno de Negrín.<sup>63</sup> En estas condiciones sólo la presión exterior podría conseguir algo si se estabilizaba la situación militar.<sup>64</sup> Antes de tomar una decisión, el Gobierno británico volvió a considerar la posibilidad de recabar el apoyo alemán e italiano.<sup>65</sup>

Mientras tanto, la delegación británica en Roma sondeó a la Secretaría de Estado del Vaticano. Monseñor Tardini indicó que consideraba el momento favorable para una mediación, aunque la victoria de Franco sería una realidad más pronto o más tarde. A su juicio, el procedimiento habría de consistir en una actuación británica en Barcelona para conseguir una capitulación, con todas las garantías de seguridad, mientras que el Vaticano haría lo propio ante Franco para obtener seguridades de perdón y generosidad para con los líderes republicanos. La causa de la resistencia a ultranza era el miedo a las venganzas. Si esto se evitaba, la solución era factible.<sup>66</sup>

¿Pero cómo afrontar la cuestión de las garantías? Este era el problema crucial. Otro era obtener seguridades, no sólo para los líderes, y otro, en fin, conseguir el eclipse del poder excesivo del Partido Comunista y la retirada de combatientes extranjeros.<sup>67</sup>

Estos movimientos diplomáticos, así como otras iniciativas de personalidades y de los Comités para la paz civil, fueron seguidos con bastante atención por el Gobierno de Burgos. El conde de Jordana telegrafió al duque de Alba indicándole que dejase bien claro ante el *Foreign Office* que no se aceptaban iniciativas de este tipo. Así lo hizo el 10 de mayo.<sup>68</sup>

El 17 de mayo se evaluó en el *Foreign Office* toda la información que se tenía sobre el asunto y se llegó a la conclusión de que todavía no había llegado el momento de actuar. Barcelona y Burgos habían rechazado la mediación, salvo en condiciones inaceptables para la otra parte y las conversaciones franco-italianas no iban por buen camino.<sup>69</sup>

A partir de junio los contactos se centraron en Francia e Italia de modo definido, tratando de conseguir, como siempre, el apoyo de Italia. Por ello, el Reino Unido presionó al Gobierno francés para que aceptase que en caso de que se preparase un armisticio, la frontera entre Francia y Cataluña quedase cerrada al paso de armas y municiones. El Gobierno francés, a su vez, solicitó el apoyo británico para poder reanudar las conversaciones con Roma.

<sup>63</sup> FO. 371, 22659/W128.

<sup>64</sup> FO. 371, 22659/W5177.

<sup>65</sup> FO. 371, 22659/W5361.

<sup>66</sup> FO. 371, 22659/W5918.

<sup>67</sup> FO. 371, 22660/W9158.

<sup>68</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE): R. 833; E. 20; 24 de abril de 1938, y FO. 371, 22659/W6055.

<sup>69</sup> FO. 371, 22659/W6192. Se había incrementado el paso de armas y municiones por la frontera francesa; estaba teniendo lugar una campaña de prensa antifascista y no se producía el nombramiento de embajador en Roma.



La respuesta francesa se hizo en un escrito de 14 de junio, indicando que era deseable que se alcanzase primero un acuerdo en el Comité de No Intervención con la retirada de voluntarios, controles terrestres y marítimos y, al mismo tiempo, la aceptación del general Franco. Al final de la nota se daba la seguridad que se había solicitado sobre el cierre de la frontera.<sup>70</sup> Bonnet consideraba muy probable una aceptación del armisticio por parte republicana y confidencialmente afirmó que, a pesar de lo que creyese Mussolini, no trataba de favorecer a la zona republicana en contra de Franco, estando dispuesto a presionar sobre Barcelona.<sup>71</sup>

El 15 de junio, el Gabinete británico estudió las posibilidades de dar un impulso en el tema del arreglo del problema español, que, a la vez, permitiera poner en práctica el acuerdo anglo-italiano de 16 de abril. Halifax no consideró aceptable imponer una nueva precondition, la consecución de un acuerdo entre Francia e Italia. La solución debía venir con el cierre de la frontera y la presión de Mussolini sobre Franco para la consecución del armisticio, idea que compartía Bonnet. Una vez que la frontera estuviera cerrada, las conversaciones franco-italianas podían recomenzar.<sup>72</sup>

El 17 se enviaban a Roma y París unas largas instrucciones. Por una parte se respondía a las objeciones francesas del memorándum de 14 de junio y, por otra, se intentaba conseguir de Italia la entrada en vigor del acuerdo angloitaliano mediante alguno de estos tres pasos:

1. La ejecución del plan del Comité de No Intervención.
2. Una retirada unilateral de efectivos italianos en España en suficiente cuantía.
3. Un armisticio.

Esta última solución presentaba menos dificultades, sería apoyada por los nacionalistas vascos y catalanes y las personalidades moderadas de la España republicana. Batista i Roca, delegado en Londres de la Generalitat, había solicitado ya del *Foreign Office* la consecución de una paz de compromiso.<sup>73</sup>

La respuesta italiana fue contundente. El conde Ciano indicó que el armisticio no se aceptaría. Franco lo rechazaba y así lo había hecho saber recientemente.<sup>74</sup> Mussolini en esta situación no presionaría. No se podían reconciliar dos ideologías diferentes. Estas ideas fueron repetidas el 2 de julio en un memorándum escrito por el propio Mussolini: "Sólo era admisible el armisticio con una rendición sin condiciones de los rojos". Italia en este caso actuaría como un poder moderador tal como lo hizo tras la caída de Bilbao. Era impensable una conexión entre el acuerdo italo-británico y el franco-italiano. Italia estaba dispuesta a esperar.<sup>75</sup>

En el ínterin, Batista i Roca y Lizaso, representante en Londres del PNV, enviaron sendos memorándums al *Foreign Office*. En ellos se subrayaba la necesidad de acabar la guerra. Para ello presionarían al Gobierno republicano para que aceptase el plan del Comité

<sup>70</sup> FO. 371, 22660/W7868.

<sup>71</sup> FO. 371, 22660/W7667.

<sup>72</sup> FO. 371, 22660/W7821.

<sup>73</sup> FO. 371, 22660/W7666 y W8252.

<sup>74</sup> MAE: R. 833; E. 27 y FO. 371, 22660/W9265.

<sup>75</sup> *Ibid.*





de No Intervención y el armisticio. Luego vendrían una serie de pasos, que se detallaban, cuya finalidad era facilitar la formación de Gobiernos autónomos en Cataluña y el País Vasco.<sup>76</sup> Un memorándum similar recibió Daladier.

Dos días después, Lizaso y Batista i Roca entregaban nuevos memorándums casi idénticos, que coincidían con los puntos que, a su juicio, debían constituir los pasos para conseguir una paz definitiva y la estructura del Estado resultante, que ya se dejaba entrever que podía ser confederal.<sup>77</sup>

Nacionalistas vascos y catalanes de hecho presionaron sobre Barcelona y consiguieron la aprobación por el Consejo de Ministros del plan del Comité de No Intervención, aunque con algunas observaciones, a pesar de la oposición de los ministros comunistas.

#### 4. La Unión Soviética interesada en alargar la guerra

A su vez la Unión Soviética quiso romper el juego a tres, indicando a través de su embajador en París que era en interés de Francia que la guerra de España continuase lo más posible. Para ello, aparte de su actividad obstruccionista en el Comité de No Intervención estaban dispuestos a suministrar el material de guerra para que se matasen los soldados italianos en España sin gasto para Francia, mientras que Italia perdía dinero y hombres. La propuesta era tentadora y Bonnet la hizo llegar al *Foreign Office*. Bonnet estaba indignado por la actitud soviética y pensaba que la opinión pública de la izquierda en Francia debía empezar a conocer quién era el “villano de la película”.<sup>78</sup>

Alemania, por su parte, se mantenía al corriente de todos los movimientos tratando de sabotear conjuntamente con Italia los planes británicos y posiblemente también alargar la guerra.<sup>79</sup>

El 13 de julio el Gabinete británico volvió a estudiar la posibilidad de hacer un llamamiento a ambas partes para que parasen la guerra por razones humanitarias, cristianas y pacíficas, sin llegar a ninguna conclusión.<sup>80</sup> El descontento dentro de la zona nacional y la situación de la Falange parecían avalar también aquel procedimiento.

Varios días después, con motivo de cumplirse el aniversario del pronunciamiento, Azaña pronunció un discurso conciliador, refiriéndose al honor español y terminando con las palabras *piedad, perdón*. En el mismo tono conciliador se expresaron personalidades vascas y catalanas. No así Franco y Ramón Serrano Suñer, cuyos discursos fueron inflexibles.<sup>81</sup>

El 27 de julio se produjo la ofensiva republicana en el Ebro, que implicó un parón en seco de los planes militares nacionalistas y permitió varios meses de mayor sosiego. Internacionalmente el problema de Checoslovaquia empezaba a llenarlo todo. En Barcelona se seguían con mucha atención los movimientos de mediación británicos. Cualquier medida

<sup>76</sup> MAE: R. 833; E. 27 y FO. 371, 22660/W8557.

<sup>77</sup> MAE: R. 833; E. 27 y FO. 371, 22660/W8556.

<sup>78</sup> MAE: R. 833; E. 27 y FO. 371, 22660/W8691.

<sup>79</sup> FO. 371, 22659/W5836 y W7163. Sobre la necesidad de contrarrestar la influencia alemana en la zona republicana, véase la opinión del director general del British Council en FO. 371, 657/W6.

<sup>80</sup> FO. 371, 22659/W9446.

<sup>81</sup> DDF, t. X. doc. 294.



que tuviera éxito en Checoslovaquia podría afectar a España.<sup>82</sup> Negrín trató de relanzar sus relaciones con el Vaticano, pero sobre bases poco sólidas, pues, según reconocía al embajador francés “el restablecimiento del culto no ha sido estudiado de una manera seria por el Gobierno”<sup>83</sup>. El Vaticano, que había intercambiado con el bando del general Franco nuncio y embajador, respectivamente, no tenía el problema tan fácil en la zona nacional. El nuncio Cicognani había recibido por escrito unas instrucciones para cooperar en la reconciliación de los españoles, asunto en el que Burgos no tenía la sensibilidad adecuada.

En estas circunstancias Azaña solicitó una entrevista secreta con el embajador británico en Barcelona. En ella expuso en cansancio del pueblo por la guerra y la necesidad de la paz. Las negociaciones para la retirada de los voluntarios debían ser utilizadas por las potencias para llevar a cabo *una suspensión de armas*, no un armisticio, con una amplia desmovilización y un intercambio de prisioneros. Italia, en su opinión, debía presionar a Franco al ser su marioneta. Por su parte, se comprometía a forzar la situación, incluso con la formación de un nuevo Gobierno, si el actual no quería cooperar. Los comunistas habían adquirido una importancia desmesurada por el apoyo de la Unión Soviética y no crearían más problemas de los que en su día creó la CNT cuando se les excluyó del Gobierno, a pesar de los temores.<sup>84</sup>

El *Foreign Office* acogió con cautela la propuesta y decidió esperar. Ni Franco ni Italia eran favorables a la mediación.

Pero en agosto tuvo lugar una crisis del Gobierno republicano, que no hay que achacar a otros problemas que al de las ejecuciones y la continuación de atrocidades en la zona roja, según manifestó uno de los interesados, Manuel de Irujo, al encargado de negocios británico. La salida del Gobierno de Ayguadé y de Irujo supuso un mayor refuerzo de la izquierda. Según el representante británico, “los republicanos, catalanes y vascos estaban furiosos y también el presidente de la República”. La solución, a su juicio, debía venir de la eliminación de los comunistas, ya que estaban dispuestos a morir o a vencer y una dictadura comunista bajo control o inspiración de Rusia sería tan desastrosa como la dictadura de Franco. Pero si el Gobierno británico pudiese apoyar a Azaña y los partidos y personalidades moderadas a desembarazarse del Gobierno de Negrín, lo cual no era sencillo, la mediación seguía sin poderse efectuar, ya que en el mes de septiembre parecía más difícil aún convencer a Franco, a pesar de la división interna, y a Italia hasta que no viesen qué ocurría en Praga y Berlín.<sup>85</sup>

Sin embargo, Italia estaba preparando ya la retirada de diez mil voluntarios, medida que levantaría vivísimas sospechas en la zona nacional.

A su vez, el encargado de negocios británico hizo observar que los líderes moderados republicanos estaban esperando el liderazgo del Reino Unido y, en caso de guerra en Europa, esperaban su benevolencia o una alianza con la zona republicana.<sup>86</sup>

El Gobierno de Franco informó a Londres y París que en esta eventualidad la España nacionalista se declararía neutral. El 26 de septiembre se informó a Berlín de esta decisión.

---

<sup>82</sup> DDF, t. X. doc. 294.

<sup>83</sup> DDF, t. X. doc. 125.

<sup>84</sup> FO. 371, 22660/W10667.

<sup>85</sup> FO. 371, 22660/W11801 y W11601.

<sup>86</sup> FO. 371, 22660/W12756.



Los gobernantes italianos, al conocer esta toma de posición reaccionaron con indignación y casi estuvieron a punto de retirarse del conflicto español.<sup>87</sup>

## **5. La incidencia de la reunión cuatripartita de Munich**

El día 28 de septiembre tuvo lugar el encuentro de Munich entre los jefes de Gobierno del Reino Unido, Francia, Italia y Alemania. El pacto que se fraguó supuso el fraccionamiento de Checoslovaquia con la anexión de los Sudetes a Alemania.

El 29, Chamberlain habló con Mussolini, quien manifestó estar harto de la lentitud de la guerra. Chamberlain sugirió al Duce la posibilidad de que las cuatro potencias hiciesen un llamamiento para establecer un armisticio, asistiendo posteriormente a las partes para el arreglo de las diferencias. Mussolini afirmó que no temía ya el peligro comunista en España, que estaba dispuesto a retirar próximamente un buen número de italianos y que lo pensaría.

El día 30 Chamberlain contó a Hitler la entrevista del día anterior. Hitler subrayó que sólo había intervenido para evitar el peligro comunista y que prestaría su atención al problema.<sup>88</sup>

En los primeros días de octubre, en vista de las manifestaciones de Mussolini en Munich y las afirmaciones de Ciano al embajador lord Perth, el día 3 de octubre, sobre la retirada de voluntarios, en el *Foreign Office* estaban convencidos de que Italia se estaba desinteresando definitivamente de la cuestión española.

Para solucionar este asunto se consideraban posibles dos vías de aproximación:

- La aceleración de la retirada de voluntarios de forma espontánea o en los términos establecidos en el plan del Comité de No Intervención.
- Un armisticio que se produjese bajo la presión de las cuatro potencias representadas en Munich. Una vez que cesara la lucha no volvería a comenzar.

El *Foreign Office*, a pesar de lo que hasta el momento se ha sostenido, era partidario de concentrarse en la primera solución. Parecía contarse con la buena disposición de Mussolini, del Gobierno de la República<sup>89</sup> y con la presencia del secretario del Comité de No Intervención, Mr. Hemming, en Burgos. La ayuda de Italia, apoyando la actuación de Mr. Hemming, en Burgos, era esencial para la consecución de una de estas dos soluciones, así como para facilitar la tarea británica ante la opinión pública. Pero el Reino Unido no quiso volver a la antigua posición que ponía en conexión el armisticio con las condiciones bajo las cuales el acuerdo anglo-italiano podría entrar en vigor.<sup>90</sup> Se llegó a la conclusión que cualquier sugerencia a Mussolini sobre las líneas anteriores de mediación haría más mal que bien y tal acercamiento mediador habría de diferirse hasta que entrase en vigor el acuerdo anglo-italiano.<sup>91</sup>

<sup>87</sup> Converdale, F. D.: *op. cit.* p. 338.

<sup>88</sup> FO. 371, 22661/W13353.

<sup>89</sup> DDF. t. XII. doc. 28. Negrín pronunció un discurso favorable a la retirada de voluntarios extranjeros el 21 de septiembre en la Sociedad de Naciones.

<sup>90</sup> FO. 371, 22661/W13493.

<sup>91</sup> FO. 371, 22661/W13493.



Francia, por su parte, reconoció unilateralmente, el 5 de octubre, la conquista italiana de Etiopía y procedió al nombramiento de un embajador en Roma. Inglaterra y Francia estaban dispuestas a permitir a Mussolini una mayor libertad de acción, pero el coste a la larga sería elevado.

En Barcelona, Munich había significado una profunda decepción. La prensa señaló que la España republicana no era Checoslovaquia y que no se aceptaría su suerte. Se especulaba con que así como los Sudetes se habían entregado a los alemanes, la zona republicana se entregaría en holocausto al prestigio italiano, según el cálculo alemán para la puesta en práctica del pacto.<sup>92</sup>

Por ello, los deseos de paz se acrecentaron. Mr. Leche creía que si Franco se viese constreñido a dar su consentimiento a una mediación por una acción internacional, el Gobierno republicano se vería, a su vez, forzado por la presión de la opinión pública.<sup>93</sup>

En este sentido volvieron a girar las propuestas de los nacionalistas vascos y catalanes en Londres, solicitando una pacificación con la utilización del mismo procedimiento utilizado que en Checoslovaquia: la autodeterminación.<sup>94</sup>

Por parte eclesiástica, el cardenal Vidal i Barraquer, en contacto con estos partidos nacionalistas, quien venía proponiendo desde hacía tiempo una mediación, sin percibir quizá el subfondo político confederal de aquellas intenciones que convertía en inviable la mediación, escribió a Chamberlain y Mussolini felicitándoles por el éxito obtenido en la preservación de la paz e invitándoles a completar la operación con el arreglo de la cuestión española.

Estas cartas se hicieron llegar a la Secretaría de Estado y el Vaticano se avino a colaborar si fuera factible.<sup>95</sup> Las diferencias entre los bandos contendientes eran cada vez menores y los contactos entre moderados de ambas zonas una realidad, si bien quedaba el problema espinoso de la configuración del Estado dadas las posturas maximalistas e irreales de nacionalistas vascos y catalanes, que propugnaban una confederación.<sup>96</sup>

El Gobierno del general Franco, previendo lo que se podía venir encima y las reticencias que venía encontrando en Roma en el envío de nuevo material militar, presionó diplomáticamente en Londres, Roma y el Vaticano. No era posible un arreglo ni se aceptaría una mediación extranjera. Al mismo tiempo se llevó a cabo una violenta campaña de prensa en contra de la mediación, citando incluso las opiniones de ministros y eclesiásticos.<sup>97</sup>

El 15 de octubre partían de Cádiz, vía Nápoles, diez mil voluntarios. El 24 de octubre el embajador italiano aseguraba al general Jordana que, a pesar de las gestiones de lord Perth en Roma, el Gobierno italiano no influiría en la actitud del Gobierno del general Franco. No tendrían lugar más retiradas de hombres y material, tanto italiano como alemán, ya que Mussolini se había puesto en contacto directamente con Hitler y se evitaría cualquier

---

<sup>92</sup> DDF. t. XII. doc. 28

<sup>93</sup> FO. 371, 22661/W13500.

<sup>94</sup> Marquina, Antonio: "Planteamientos federales de Euzkadi y Catalunya", en *Historia 16*, nº 46 (febrero 1980).

<sup>95</sup> Marquina, "El Vaticano y la guerra civil" *op. cit.*, y del mismo autor "Primero la victoria, luego el Rey", en *Historia 16*, nº 35 (marzo 1979).

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> FO. 371, 22661/W13957 y W13727.



maniobra del Comité de No Intervención, hasta el punto de retirar su adhesión al plan si fuese necesario.<sup>98</sup>

El día 25 Mussolini daba seguridades al embajador nacional en Roma de que no habría mediación. En su opinión, Rusia estaba ya fuera de juego. Italia entregaría más ayuda en material de guerra, pues Franco debía ganar la guerra.<sup>99</sup>

A mediados de noviembre entró en vigor el acuerdo anglo-italiano. La guerra estaba sentenciada.

El 21 de noviembre Halifax reconocía que había pocas esperanzas de llevar a efecto el plan del Comité de No Intervención. Esperaba que tras el relanzamiento de las conversaciones francobritánicas se pudiera replantear el problema ante los italianos. Era de una ingenuidad conmovedora.<sup>100</sup>

En el Vaticano el cardenal Pacelli se encontraba pesimista dada la actitud de Mussolini y del general Franco.<sup>101</sup>

Los nacionalistas vascos y catalanes presionaron de nuevo en Londres<sup>102</sup> y a través del cardenal Vidal en Roma. La zona republicana parecía perfectamente dispuesta a un arreglo. En el tema religioso por fin se había procedido el 9 de diciembre a una regulación jurídica del ejercicio del culto y la práctica de actividades religiosas con la creación del Comisariado General de Cultos.

El nuncio Cicognani sondeó de nuevo al Gobierno del general Franco sobre las posibilidades de una mediación y el resultado fue negativo.<sup>103</sup> Franco, tras concluir la batalla del Ebro, preparaba la ofensiva de Cataluña.

Londres, el 19 de diciembre, hizo un análisis de la situación concluyendo que no había posibilidades de mediación hasta que Chamberlain no hablase con Mussolini en Roma.<sup>104</sup>

Pero Francia, temiendo el peligro italiano al sur de los Pirineos, trató de conseguir la mediación. Los contactos con el Vaticano se intensificaron tratando de obtener una tregua en Navidad o un solemne llamamiento pontificio para el cese del conflicto. Pío XI, en vista de la información recibida de Burgos, y posiblemente la actitud de Londres, no se decidió a forzar la mediación que de antemano se sabía no sería aceptada.<sup>105</sup>

Francia tampoco tuvo éxito en la Conferencia Panamericana que se celebraba por estas fechas en Lima. El Reino Unido se mostró pesimista sobre el éxito que tendría una apelación pública y solemne a ambos bandos para que cesasen en la lucha.<sup>106</sup> Esta posición, así como las previsibles disensiones que induciría la inclusión de esta iniciativa en la Conferencia, hizo que

<sup>98</sup> MAE: R. 833; E. 27, 24 de octubre de 1938.

<sup>99</sup> MAE: R. 833; E. 27, 25 de octubre de 1938.

<sup>100</sup> DDF, t. XII, doc. 334.

<sup>101</sup> DDF, t. XII, doc. 337, y t. XIII, doc. 167.

<sup>102</sup> FO. 371, 22662/W178.

<sup>103</sup> DDF, t. XIII, doc. 167.

<sup>104</sup> FO. 371, 22662/W16781.

<sup>105</sup> DDF, t. XIII, doc. 176 y 207.

<sup>106</sup> DDF, t. XIII, doc. 97, 107, 153, 155; FO. 371, 22662/W16855, W16754, W16772.



las propuestas argentina y cubana se discutieran en el Comité de Iniciativas, pero no se juzgase oportuno someterlas a debate.<sup>107</sup>

El 23 de diciembre se inició la ofensiva de Cataluña. Las relaciones franco-italianas se volvieron muy tirantes ante la posibilidad de una intervención francesa, que no llegó a materializarse.<sup>108</sup>

El 11 de enero de 1939 Chamberlain y una nutrida misión inglesa se acercaban a Roma. Llevaban estudiadas una serie de hipótesis sobre las que poder discutir con los italianos. Las hipótesis comprendían un amplio campo de sugerencias que iban desde una solución de compromiso entre las fuerzas moderadas, hasta una serie de actuaciones y variantes del plan de julio del Comité de No Intervención.<sup>109</sup>

Las conversaciones fueron totalmente infructuosas. Para Mussolini, una vez finalizada la ofensiva de Cataluña, el conflicto podía considerarse acabado.<sup>110</sup>

Chamberlain trató también el tema español en su visita al Vaticano y la posibilidad de una mediación apoyada por la Santa Sede, sin resultados aparentes. Ese mismo día Alexander Cadogan se entrevistó de improviso con el embajador de España en Roma, señor Conde, a quien, tras felicitarle por la ofensiva de Cataluña, le preguntó si no veía un medio mejor de acabar la guerra. La respuesta fue rotundamente negativa. Con esta misma rotundidad se había manifestado el general Franco en su carta a Mussolini tres días antes de la visita de Chamberlain, poniéndole en guardia sobre las posibles gestiones británicas en el tema español.<sup>111</sup>

Tras los nulos resultados de esta entrevista, el asunto español quedó definitivamente sentenciado. La mejora de su presencia e influencia en España no merecía una guerra europea.<sup>112</sup>

Las mediaciones habían resultado infructuosas por los intereses de las diversas potencias, y, de forma particular, el boicoteo italiano, el lento acercamiento de las posiciones de los bandos contendientes, el maximalismo autonómico, que pretendía una confederación, haciendo inviable cualquier acercamiento y mediación, y la rotunda negativa de la cúpula gubernamental nacionalista.

La guerra civil española quedó en el subconsciente diplomático internacional como un paradigma de ferocidad y dificultad o imposibilidad de acuerdo entre los españoles, que tendría fundamentales consecuencias tras la segunda guerra mundial.

---

<sup>107</sup> *FRUS*, 1938, v. V. p. 82.

<sup>108</sup> Coverdale, *op. cit.*, p. 345.

<sup>109</sup> Marquina, "Primero la victoria, luego el Rey", *op. cit.*

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> *FO*. 371, 24115/W1471.





# UNISCI Discussion Papers

## ENTRE MONARQUÍA Y CONFEDERACIÓN: UN ACERCAMIENTO IMPOSIBLE ENTRE LAS “FUERZAS POLÍTICAS MODERADAS” TRAS EL PACTO DE MUNICH

AUTOR:<sup>1</sup>

ANTONIO MARQUINA  
Director de UNISCI

### Introducción

El Gobierno británico había jugado desde el principio de la guerra civil la carta del Comité de No-Intervención, de tan débil base y fuerza ejecutiva que bien pudo ser calificado despectivamente como «la comedia de la no-intervención». Los intentos de mediación vía este Comité se sucedieron durante la guerra civil cada vez que se llegaba a una situación de equilibrio de fuerzas.

Será a partir de los movimientos alemanes en Austria y la posterior formación del Anschluss cuando Inglaterra y Francia se sintieron amenazadas de forma preocupante por Alemania. Daladier y Bonnet, a través del diputado Scapini, jefe de los mutilados franceses, quien a su vez envió a Roma a Midleton<sup>2</sup>, quisieron sondear la reacción de la Cámara de Diputados italiana ante la posibilidad del cierre absoluto e inmediato de la frontera franco-catalana, si ello permitiría abrir negociaciones de Francia con España para conseguirse un entendimiento en materia política y entablar relaciones comerciales estables<sup>3</sup> haciendo recaer sobre la izquierda la responsabilidad de las futuras dificultades de Francia en la Península. La mejora de relaciones con Italia y la resolución del caso español, evitando una peligrosa influencia italiano-alemana al sur de los Pirineos, era mucho más importante que una victoria republicana. A su vez se trataba de debilitar el Eje<sup>4</sup>.

Inglaterra, por su parte, relanzó las conversaciones con Italia con la misma finalidad. Mussolini no quería tener a los alemanes en su frontera ni en pintura<sup>5</sup>. A partir de febrero se

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

<sup>2</sup> *Le Temps* el 23 de marzo de 1938 insertaba una intervención del diputado Scapini exigiendo claridad en la política exterior. El señor Midleton era amigo del conde de Rodezno, ministro de Justicia, y del ayudante de Franco, entonces Coronel Barroso.

<sup>3</sup> El tema que preocupaba de modo especial eran las piratas.

<sup>4</sup> Francia envió otros emisarios a Burgos y a todos se les puso como condición previa el cese del suministro de armas a la zona republicana por la frontera francesa. Nicolás Franco fue una de las personas clave en estos negociaciones que se desarrollaron en Roma y posiblemente también en Lausanne o Biarritz con el secretario del partido radical, Mr. Riou, hombre de confianza de Daladier y de Bonnet

<sup>5</sup> De Mussolini es la frase “tener que tratar con los alemanes es peor que tratar con un elefante en una cacharrería”. Frase que después haría suya Franco para etiquetar a otras personas. Mussolini pronunció un vibrante discurso en la Cámara de diputados sobre el tema de Austria el 15 de marzo de 1938, muy significativo de la actitud que comentamos.



superaron algunas reticencias del Duce y el 8 de marzo se abrieron en Roma a negociaciones oficiales italo-británicas para llegar a un acuerdo en la cuestión del Mediterráneo. El 16 de abril se firmó el pacto. En un cambio de notas que siguió a la firma, el Gobierno italiano confirmaba la aceptación del plan inglés para la retirada de voluntarios extranjeros de España y se comprometía a aplicar las condiciones fijadas por el Comité de No-Intervención, asegurando que al final de la guerra retiraría los voluntarios que todavía quedasen y el material de guerra.

Los intereses ingleses en la Península eran importantes. En marzo de 1938, el capitán Liddell Hart, en un memorándum dirigido al secretario de Estado para la guerra, Sir Hore Belisha, había puesto de manifiesto que la ruta del Cabo y el acceso al mar Mediterráneo podían ser puestos en peligro si submarinos y aviones enemigos se instalaban en las costas del noroeste de España. Esta amenaza era más temible si Canarias fuese ocupada por un enemigo de Inglaterra<sup>6</sup>.

Un mes antes, el corresponsal del *Times*, en Berlín, había citado un artículo de uno de los diarios alemanes más influyentes, el *Hamburger Fremdenblatt* «Para Alemania el rearme británico ha aumentado la importancia de España, que en este momento es considerada como la clave del futuro desarrollo de la política europea, la política exterior del general Franco, todavía sin especificar, podía cambiar el equilibrio de fuerzas lo suficiente como para afectar a la fuerza armada de Gran Bretaña»<sup>7</sup>.

Los ingleses conocían también el peligro que corrían sus intereses económicos en España por la penetración alemana. El general Gamelin, incluso, les había puesto sobre aviso<sup>8</sup>. Estos movimientos, tratando de desenganchar a Italia del Eje, fracasarían no tanto por oposición alemana, cuanto por oposición de Mussolini y del Gobierno del general Franco. En la zona nacional no se quería ni oír hablar de paz negociada, que implicaba, según algunos planes que se estaban barajando, una semi-ocupación hasta que mediante un plebiscito se acordase la vuelta de la monarquía, en un contexto que chocaba con los planteamientos confederales de los partidos nacionalistas vascos y catalanes. Será tras la ofensiva republicana en el Ebro cuando estos proyectos se relancen. El problema de Checoslovaquia lo llenaba todo y la posibilidad de una guerra europea hacía que se sopesase más el conflicto español.

## 1. La Conferencia de Munich

El día 28 de septiembre se reunían en Munich los jefes de Gobierno de Inglaterra, Francia, Italia y Alemania. El pacto que se fraguó supuso la anexión de los Sudetes a Alemania. Checoslovaquia fraccionada sin miramientos. A continuación, Chamberlain propuso a Mussolini, que ya estaba algo harto de la lentitud de la guerra en España, celebrar una conferencia para solucionar el caso español. Se exhortaría a ambos bandos a que observasen una tregua, mientras las cuatro potencias representadas en Munich arbitrarían un arreglo<sup>9</sup>. El agente británico en Salamanca, Sir Robert Hogson, manifestaba a finales de septiembre que el prestigio del general Franco había descendido mucho en Inglaterra y que ya se dudaba de su habilidad para capear las dificultades que se iban presentando. Por su parte, el embajador alemán en España, Von Sthorer, informaba a Berlín que Inglaterra estaba esperando el

<sup>6</sup> Hills, George (1974): *El Peñón de la Discordia: Historia de Gibraltar*, Madrid, San Martín, p. 479 y ss.

<sup>7</sup> *The Times*, 23 de febrero de 1938.

<sup>8</sup> Minney, R. J. (1960): *The private papers of Hore Belisha*, Londres, Collins, pp. 151 y ss.

<sup>9</sup> Thomas, Hugo (1976): *La guerra civil española*, Barcelona, Grijalbo, p. 912.



momento adecuado para intervenir políticamente en España<sup>10</sup>. Von Sthorer estaba por una mediación que favoreciese en conjunto a Franco; pero en Berlín ya se pensaba que el Eje Roma-Berlín saldría beneficiado de un victorioso y rápido final de la guerra de España. La España nacida de un compromiso sería una España débil, incapaz de estrechar el cerco que podría rodear a Francia<sup>11</sup>. Chamberlain trató de conseguir, en esta situación, que Mussolini recobrase su libertad de movimientos con respecto a Alemania. Los franceses, por su parte, enunciaron el 5 de octubre su decisión de reconocer las conquistas italianas en Etiopía. Con este paso francés entraron también definitivamente en vigor los acuerdos de abril entre Italia e Inglaterra, al lograrse el reconocimiento inglés del imperio italiano<sup>12</sup>.

Los monárquicos, que venían trabajando desde el comienzo de la guerra civil para la restauración de la monarquía, teniendo algunos importantes contactos con la zona republicana, buscaron el apoyo de Inglaterra, Francia e Italia. En esta situación, hay que encuadrar un movimiento para hacer intervenir a la Santa Sede. Cambó, claramente equivocado en cuanto al éxito de Inglaterra, escribió al cardenal Vidal i Barraquer, para anunciarle que en la reunión de Munich el gran vencedor había sido Chamberlain y el gran vencido la Rusia soviética<sup>13</sup>. Inmediatamente, el cardenal Vidal escribió a Chamberlain felicitándole y congratulándose por el éxito obtenido en el mantenimiento de la paz mundial. Por esta razón, lo mismo que la humanidad había expresado su voto casi unánime a favor de la paz, también la inmensa mayoría de los españoles la deseaban. La pacificación de España era el más hermoso complemento de la gestión felizmente iniciada en Munich<sup>14</sup>. El cardenal, con una buena intención, entraba en una dinámica que desconocía, tanto a nivel internacional, creyendo en el aparente éxito de la política de apaciguamiento, como en las posibilidades internas, pues los partidos catalanistas, con los que estaba en contacto, en conexión con el PNV, propugnaban una solución absolutamente inviable, una confederación. Lo que sí era ya palmario es la que la Unión Soviética ya no podía jugar en el conflicto español como en años anteriores. Chamberlain le contestó de inmediato con una carta muy breve. Sobre la cuestión española, la respuesta consistía en una pregunta “¿Podría decirle que yo también espero fervientemente una pronta restauración de la paz en España?”<sup>15</sup>. A su vez, el cardenal Vidal escribió a Mussolini el 14 de octubre felicitándole por su contribución dada al «convenio» de Munich, librando con ello a Europa y al mundo entero de los horrores de la guerra. Sobre esta base volvía a argumentar que la inmensa mayoría de los españoles deseaba la paz y se podría llegar a una pacificación con la eliminación del extremismo perturbador y exótico, como también de todo motivo de disidencia que pudiera perturbarla<sup>16</sup>. El cardenal Vidal hizo llegar estas cartas a la Secretaría de Estado, y el Vaticano, con un cierto escepticismo, también se avino a colaborar si la situación internacional lo permitía<sup>17</sup>.

<sup>10</sup> Documents on German Foreign Policy (DGFP) Serie D, volumen III, p. 756.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 762 y ss.

<sup>12</sup> Coverdale, John (1977): *I fascisti italiani alla guerra di Spagna*, Bari, Laterza, p. 343. Franco envió un mensaje personal a Mussolini a raíz de Munich, que fue muy bien acogido por el Duce. Mussolini aceptó las concesiones de Franco en una serie de temas, entre ellos su rol en la restauración del régimen monárquico en España. Mussolini, no tanto los alemanes, fue el gran causante del no arreglo de la cuestión española tras Munich.

<sup>13</sup> Archivo cardenal Vidal i Barraquer, (ACV), Carta de Cambó, Montreaux, 30 de septiembre de 1938.

<sup>14</sup> ACV, Carta a Neville Chamberlain, Chartreuse de Farneta, 9 de octubre de 1938.

<sup>15</sup> ACV, Respuesta de Neville Chamberlain, 19 de octubre de 1938.

<sup>16</sup> ACV, Carta a Mussolini, Certosa di Firenze, 14 de octubre de 1938, que fue contestada por el Prefecto di Firenze el día 23 de octubre.

<sup>17</sup> ACV, Informe a la Secretaría de Estado, 7 de noviembre de 1938. El cardenal Vidal a través del cardenal Verdier, hizo otras gestiones ante Daladier y Bonnet.



En la zona nacional la situación producía cierta preocupación. Al cuartel general de Franco llegaron diversas informaciones y copias de cartas interceptadas dirigidas por diversos clérigos nacionalistas vascos anunciando que la mediación era un hecho. El general Jordana cursó inmediatamente una orden al embajador ante la Santa Sede informándole que iba a dirigir una carta a los Metropolitanos residentes en España, en la que expondría las intrigas que se ejercían desde el sur de Francia, con la complicidad de los separatistas vascos y catalanes allí acogidos, por elementos católicos de los que era portador *La Croix* e inspirados, incluso, por el cardenal Vidal y gentes de otros matices, extendiendo sus ramificaciones al Vaticano y al mismo territorio nacional, secundándoles sacerdotes, religiosos y religiosas de distintas congregaciones. Esta carta a los Metropolitanos quedó sin cursar por orden expresa de Franco. Los obispos también estaban inquietos por la política de no concesión unilateral del Gobierno a la Iglesia tratando de sacar adelante la negociación concordataria con el Vaticano. La influencia alemana en España y el peligro estatista y unificador en todos los ámbitos del Nuevo Estado había colocado en actitud de bastante reserva a los obispos. Franco prefirió no correr riesgos de una profundización de divisiones en aquellos momentos.

## 2. El testamento de Alfonso Carlos

Los carlistas estaban también trabajando para actuar independientemente del Gobierno del general Franco. Hartos del predominio falangista en lo político, viendo la actitud “equivoca” del Gobierno en materia religiosa, la situación del clero, (“peor que en *la* época de Azaña”) y, sobre todo, la influencia que iban adquiriendo los alemanes en España —“neopaganos y perseguidores de la Iglesia”—<sup>18</sup>, habían establecido en el extranjero una organización presidida por el príncipe Javier de Borbón Parma. El príncipe Alfonso Carlos, muerto en Austria, había dispuesto en su testamento que su heredero legítimo, Alfonso XIII, no podía ser Rey de España porque había sido ya Rey contra la voluntad de los carlistas. El príncipe Javier había sido designado como Regente hasta el momento en que la cuestión dinástica fuese resuelta. Los contactos de la organización carlista con el Foreign Office habían ido ya muy lejos, hasta el punto de estar dispuestos a dejar de lado el problema dinástico con tal de conseguirse la paz en España, un apoyo de Inglaterra al partido carlista y un cambio en política exterior española, atenazada por Italia y Alemania. Incluso el príncipe Javier tenía también en programa una serie de negociaciones con Italia para facilitar su abandono de la aventura española<sup>19</sup>. Este es el enmarque para entender los nuevos pasos de Chamberlain y sus intentos de restauración monárquica. Alfonso XIII, desde Lausanne, concededor de estos proyectos, llegó a pronunciar frases graves y amargas contra la actividad del duque de Alba en Londres<sup>20</sup>. El Rey quería a toda costa que no se le obligase a abdicar. Antes de su abdicación- decía- debía ser reparada la injuria con que había sido tratado por el Parlamento Republicano, colocándole fuera de la nación.

Como solución de compromiso proponía, en caso que la restauración monárquica pudiera efectuarse, que la primen etapa daría lugar a muchas violencias y daños cuya responsabilidad no convenía que se atribuyese a un joven Rey. Por ello era mejor que él asumiese la

<sup>18</sup> La infanta Paz de Borbón, en una conversación con el cardenal Goma, le indicó su preocupación por las noticias que había recogido en Munich, donde residió durante varios años, de los propósitos de descristianización europea del partido nazi aliándose con la Unión Soviética.

<sup>19</sup> FO, 371. 24128. Véase también Ministero degli Affari Esteri (MAEI). B. 53 (Spagna) telespresso 148/48. San Sebastián. 10 de enero de 1939. Serrano Suñer puso en guardia al embajador italiano contra los españoles que viajasen a Italia y tratarasen de desarrollar una actividad política no autorizada.

<sup>20</sup> MAEI, B. 34 (Spagna). Telespresso circolare 10612/518, Lausanne, 15 de octubre de 1938



restauración, dando paso posteriormente a su hijo renunciando al trono<sup>21</sup>. Este plan de restauración suponía la consecución de una tregua militar. Para ello habían llegado ya a un acuerdo Inglaterra, Francia, Estados Unidos y el Vaticano, Se pensaba que dado el cansancio que existía en ambos sectores era muy difícil que después se continuase la lucha. El Papa, con ocasión de la fiesta de Navidad, haría un llamamiento bastante solemne en favor de la concordia de los combatientes Este sería el inicio de la ofensiva diplomática. Inglaterra y Francia presionarían sobre el Gobierno de Barcelona. A este fin se trasladó a Barcelona una comisión formada por el marqués de Castellón y el barón de Viver por los monárquicos y Fuentes Pila por los carlistas, que tenía el apoyo de Solchaga, Varela y otros generales. Sin embargo, los servicios de información de la zona nacional estaban sobre aviso y, por otra parte, ni Italia ni Alemania deseaban una paz de compromiso, sino una España de alguna forma satelizada y capaz de estrechar el cerco que podía rodear a Francia<sup>22</sup>. La ofensiva de la diplomacia de la España nacional e italiana ante el Vaticano fue tan contundente que al final este llamamiento papal no tuvo lugar y ni siquiera se aceptó la tregua de Navidad propuesta por el nuncio Gaetano Cicognani antes del avance sobre Cataluña<sup>23</sup>. El cardenal Vidal i Barraquer quedó también sentenciado como partícipe de la maniobra que había colocado al Gobierno del general Franco en una situación de cierta complicación<sup>24</sup>. Con todo, no terminaron aquí los problemas para la zona nacional. La victoriosa ofensiva catalana empeoró las relaciones italo-francesas. El Estado Mayor francés, que con motivo de la crisis de Checoslovaquia tenía preparados unos planes para la conquista de Cataluña y los puertos mediterráneos de la zona roja y en Marruecos<sup>25</sup>, podía intervenir en aquellos momentos. Franco estaba preocupado ante esta posibilidad<sup>26</sup>. Italia amenazó con envíos de nuevas tropas si la rumoreada invasión francesa tenía lugar<sup>27</sup> y Daladier y Bonnet se inquietaron. La izquierda francesa presionaba para una ayuda incondicional a la República española. El Frente Popular francés, que desde el otoño de 1938 mostraba síntomas de desintegración se encontraba en un peligroso dilema. Si se inhibía ante el conflicto español, corría el peligro de que las tropas italianas se instalasen en los Pirineos. Si ayudaba a la República, tratando de evitar esta posibilidad el peligro de una conflagración europea aparecía de inmediato.

### ¿Qué hacer?

Situemos, por tanto, la visita de Chamberlain a Roma el 11 de enero de 1939 en este contexto. La guerra española constituía una barrera para la mejora de las relaciones entre las potencias europeas.

<sup>21</sup> MAEI, B 34 (Spagna) Telegrama por correo 5945 R, Berna, 9 de noviembre de 1938.

<sup>22</sup> Documents on German Foreign Policy (DGFP)... *op. cit.*, pp. 762 y ss.

<sup>23</sup> MAEI, B 53 (Spagna) Telegrama por correo 20457 P R, San Sebastián, 24 de diciembre de 1938.

<sup>24</sup> El Vaticano trataría de colocarse en buenos términos con el bando vencedor una vez finalizada la guerra. Todas las propuestas de mediación tenían una gran carga política. No es válido pensar que el restablecimiento del culto público en la zona republicana se hiciese sin miras políticas, como sugiere Ragner, Hilari (1976): *Unión Democrática de Catalunya i el seu temps (1931-1939)*, Montserrat, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, p. 502. La versión que da Muntanyola, Ramón (1976): *Vidal i Barraquer*, Montserrat, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, pp. 407 y ss., no es exacta. Será el nuevo Papa Pío XII quien defenderá la vuelta del cardenal a su diócesis de Tarragona de forma continuada. Sobre este tema véase Marquina, Antonio (1983): *La diplomacia Vaticana y la España de Franco 1936-1945*, Madrid, CSIC.

<sup>25</sup> El 12 de septiembre de 1938 hubo una tentativa de penetración en la zona del Marruecos español desde la zona internacional de Tánger. Véase también Documents on German Foreign Policy DGFP, *op. cit.*, pp. 739 y ss.

<sup>26</sup> MAEI, B.52 (Spagna). Telegrama 121, 3 de enero de 1939.

<sup>27</sup> FO, 371, 24114. W 5 y ss.; véase Ciano, Galeazzo (1975): *Diario 1939-1943*, Milano, Rizzoli, p. 19.





### 3. La evaluación de la situación en Londres

En el Foreign Office se estudiaron las posiciones e intereses en el conflicto de las cinco potencias, Inglaterra, Francia, Italia, Alemania y Rusia, y las propuestas que en consecuencia deberían hacerse a Italia para conseguir una solución. Había que relanzar las conversaciones con Italia y tratar de quebrar su alianza con Alemania<sup>28</sup>, por una parte, y por otra, teniendo en cuenta la ofensiva a Cataluña y la posibilidad de un resultado militar favorable al general Franco en el próximo futuro, había que solicitar el cumplimiento de los compromisos asumidos por Italia de retirada de tropas y material de guerra al final de la guerra, rememorados en el cambio de notas de 16 de abril de 1938<sup>29</sup>. Con todo, como la guerra civil se preveía *todavía larga*, había que salir del punto muerto en que se encontraban las relaciones entre ambos países y explorar otras posibilidades. La línea propuesta para seguir en las conversaciones con Mussolini en relación con este último punto fue la siguiente: Dado que la decisión militar italiana en favor del general Franco se había justificado sobre la base de impedir el establecimiento de un régimen comunista en España, se podrían ofrecer suficientes garantías para urgir una solución de compromiso, no comunista, sobre bases moderadas a Mussolini. Estas garantías estaban concretadas en el hecho de que el general Franco tuviese en su poder las dos terceras partes del territorio, la improbable victoria de la República —a lo sumo que podía esperar la República era llegar a unas tablas— y la disminución de la influencia comunista en Barcelona tras la retirada de las Brigadas Internacionales (la tendencia acaparadora de puntos clave de los rusos, utilizando al partido comunista, les había hecho tan odiosos en Barcelona como a los alemanes e italianos en Burgos).

Si Mussolini no accedía a este tipo de solución, debían estar preparados por si surgía una iniciativa que variase lo establecido en el plan aprobado en julio por el Comité de No-Intervención. Esta variación no se juzgaba posible en los aspectos principales del plan: el reconocimiento del derecho de beligerancia a ambas partes en lucha, restringida, debía llevar consigo la retirada total de italianos y alemanes de España. Si Mussolini sugería una solución bilateral entre Inglaterra e Italia, como, por ejemplo, el ofrecimiento de la retirada de voluntarios italianos que todavía permanecían en la Península a cambio del reconocimiento del derecho de beligerancia a Franco, la respuesta no debía ser rotundamente negativa, se manifestaría la dificultad de garantizar aquellos derechos de forma plena, preguntando a Mussolini, caso de parecer sincero en sus planteamientos, si podía influir sobre los alemanes para la retirada de sus hombres, ofreciendo a cambio el hacer lo mismo ellos con los franceses en el asunto del reconocimiento de los derechos de beligerancia. Esto conduciría a reemplazar las negociaciones estériles entre Franco y el Comité de No-Intervención por las negociaciones entre “las cuatro potencias” y el general Franco sobre los puntos básicos del plan del Comité.

Si nada pudiera ser llevado a cabo sobre estas bases se procedería a desechar el plan del Comité y proceder, si estuviesen dispuestos a excluir a Rusia, a un acuerdo de retirada de voluntarios de ambas partes y al reconocimiento de los derechos de beligerancia de forma restringida. Una vez alcanzado este acuerdo, las cuatro potencias procederían a invitar al Comité a poner en práctica su esquema de observación y control. Sobre el tema del armisticio<sup>30</sup>, la opinión del secretario de Estado del Foreign Office era clara, no era posible

<sup>28</sup> Para ello estaba dispuesta Inglaterra a conceder a Italia compensaciones económicas. Lo mismo intentaría hacer con Alemania en julio de 1939, siendo la cantidad muy sustanciosa; se hablaba de 1.000 millones de libras para la reconversión de las industrias de armamento y nuevos mercados para los productos alemanes.

<sup>29</sup> 15 de octubre de 1938 habían partido de Cádiz, rumbo a Nápoles 10.000 “voluntarios” italianos.

<sup>30</sup> Para la entrada en vigor del acuerdo anglo-italiano, Inglaterra había puesto como condición el arreglo de la cuestión española, que podría hacerse por tres caminos: entrada en vigor del plan británico de no intervención,





organizar desde fuera en aquellos momentos de ofensiva victoriosa una operación de envergadura para llevarlo a la práctica. Mussolini no estaría dispuesto a colaborar y cualquier presión sobre Franco caería en el vacío. Habría que esperar la ocasión propicia, por ello se podía sugerir a Mussolini que usase su influencia indiscutible sobre Franco para tratar de conseguir el reconocimiento de la así llamada «autonomía» propugnada por partidos nacionalistas vascos y catalanes, uno de los principales obstáculos para la solución del conflicto, asunto que se había vuelto intratable al propugnar estos partidos una confederación. El Foreign Office, que había recibido ya diversa documentación de estos partidos nacionalistas, sobre sus aspiraciones confederales, o no era suficientemente consciente de esta pretensión o creía, sin mencionarlo, que estos partidos, dado su peso político reducido, podrían acabar aceptando un planteamiento no confederal. Además, el Foreign Office consideraba que habría que movilizar a la Iglesia católica para la consecución de una reconciliación, dado que las relaciones entre el Gobierno de Barcelona y el Vaticano habían mejorado de modo palpable. Pero si Mussolini ponía alguna objeción a la admisión de! apoyo vaticano, consideraron que era preferible no mencionar el tema en la visita a la Santa Sede que debían realizar<sup>31</sup>. Los proyectos, por tanto, recogían en buena parte las propuestas del Gobierno republicano español a través de su embajador en Londres, Pablo de Azcárate<sup>32</sup>. Eran, con todo, demasiado optimistas. La solución de compromiso que querían poner en marcha de nuevo, potenciando a los elementos moderados de ambos lados<sup>33</sup> que podría conducir al restablecimiento de la Monarquía integradora, y una posible división federal de España para integrar las aspiraciones nacionalistas, no podía ser aceptada tan fácilmente. Era un salto en el vacío, dado que ni la constitución de la Segunda República era federal, ni el bando nacional consideraba mínimamente aceptable una federación y, mucho menos, una confederación.

#### **4. Las conversaciones en Italia**

El día 11 de enero llegó a Roma la misión inglesa compuesta por el primer ministro Chamberlain el ministro de Asuntos Exteriores, Lord Halifax. y Sir Alexander Cadogan, subsecretario permanente del Foreign Office. Mussolini y el conde Ciano les recibieron, convencidos de la escasa utilidad que iba a tener su visita. A las 6 de la tarde, Chamberlain, Halifax,. Mussolini y Ciano mantuvieron un coloquio de hora y media de duración con bastantes reservas mentales, Mussolini manifestó que Italia no tenía ninguna ambición directa en España, pero que deseaba el establecimiento de la paz y el orden con un gobierno fuerte, que no habían aumentado los efectivos militares italianos en España tanto en armamento y material —que no era cierto— como en «voluntarios», pues ya había retirado 10.000 en los últimos meses. Si Francia intervenía en el conflicto, la postura de Italia se modificaría. Posteriormente, ante la afirmación de Chamberlain de que no existía ya peligro bolchevique

---

retirada unilateral de las tropas italianas destacadas en España, o armisticio. Véase Azcárate, P. (1976): *Mi embajada en Londres durante la guerra civil española*, Barcelona, Ariel p. 81.

<sup>31</sup> Para estos planteamientos véase FO 371, 24114.

<sup>32</sup> El Foreign Office tuvo en cuenta todos los puntos señalados por el Gobierno de la zona republicana. No es cierto lo que afirma Azcárate en su libro antes citado, p. 80.

<sup>33</sup> De las conclusiones de un estudio llegado al Foreign Office desde París se deducía que amenos un 60 por 100 de los españoles de ambos bandos estaban dispuestos a colaborar en una política de concordia sobre la base de la retirada de Alemania e Italia, un arreglo con Inglaterra, Francia y Estados Unidos y una política económica liberal. Los dos frentes militares ya no representaban dos ideologías opuestas. Incluso su programa social sobre el papel era muy parecido. Esto último lo reconocería el propio Ciano en su conversación con Halifax el 12 de enero de 1939 (véase FO 371. 24114).



en España, Mussolini lo negó rotundamente. Según los informes llegados del general Franco resultaba que la Policía rusa mantenía el completo control de los territorios de la España roja y que si la GPU no alimentase la resistencia, el conflicto se habría ya terminado<sup>34</sup>.

Chamberlain entonces preguntó si era posible adoptar el plan del Comité de No-Intervención. Mussolini contestó que una vez terminada la ofensiva de Cataluña el conflicto podía considerarse como acabado. A pesar de esto, era posible aplicar el plan del Comité de No-intervención siempre que la retirada de “voluntarios” extranjeros fuese efectiva<sup>35</sup> y al general Franco se le reconociesen los derechos de beligerancia<sup>36</sup>. El resultado de esta entrevista la sintetiza el conde Ciano de esta manera: “La conversación de hoy ha sido sobre todo de tanteo: no se ha realizado un contacto efectivo. ¡Qué lejos estamos de esta gente! otro mundo”<sup>37</sup>. Será el día 12 cuando en el coloquio entre Halifax y Ciano se incida de lleno en el caso español. Ciano volvió a repetir las seguridades dadas la tarde anterior por Mussolini: a largo plazo —podían ser seis semanas, seis meses o seis años—: Franco ganaría, por ello no podía entender la hostilidad de Francia contra Franco; el Gobierno italiano no tenía exigencias que formalizar al final de la guerra fuera de los canales legítimos comerciales ni exigencias territoriales; no habían sido enviados nuevos refuerzos en municiones y aeroplanos. En conclusión, era necesario que Franco ganase y tuviese el prestigio del vencedor de toda guerra civil para proceder a la tarea de la reconstrucción<sup>38</sup>.

Ciano sacó la impresión de que Halifax no estaba muy convencido de sus propios puntos de vista y que en el fondo estaría satisfecho con una victoria de Franco que pusiese fin a la contienda<sup>39</sup>. Por la tarde volvieron a reunirse Chamberlain y Mussolini. La única pregunta de Chamberlain que consta en la minuta de conversación sobre el tema español fue la referente a si una vez terminada la guerra da España y restablecidas las relaciones normales entre Francia e Italia el Duce consideraba posible convocar una conferencia para un desarme cualitativo<sup>40</sup>. La guerra de España parecía estar definitivamente resuelta en el ánimo de los negociadores británicos. El día 13, Chamberlain trató el tema español en su visita al Vaticano y la posibilidad de una mediación apoyada por la Santa Sede. El tema monárquico como solución integradora también fue expuesto sin resultados aparentes<sup>41</sup>. Por la tarde alguien afecto a la Embajada británica invitó al embajador español, García Conde, a tomar una copa de Jerez en su residencia. El embajador, de improviso, se encontró a solas con uno de los miembros de la delegación inglesa, Sir Alexander Cadogan, quien comenzó por felicitarle por la victoriosa ofensiva nacional en Cataluña. El embajador español respondió declarando las fundadas esperanzas que esta ofensiva acercase el final de la guerra. Cadogan en seguida encauzó la conversación hacia el punto clave con la siguiente pregunta: “¿No ve otro mejor medio de terminarla?”. García Conde se percató del objeto de la entrevista y procedió a explicarle el sentir oficial del bando nacional al respecto, las causas de la guerra, el vandalismo desencadenado, la inevitabilidad de la victoria, la imposibilidad de mediación al lucharse por

<sup>34</sup>Sobre esto véase Martínez Bande, J.M. (1972): *Los cien últimos días de la República*, Barcelona, Caralt. Thomas, *La guerra... op. cit.*, p. 948 y ss. La referencia de Mussolini se debía al mensaje recibido tres días antes de Franco.

<sup>35</sup> Se refería a las Brigadas Internacionales.

<sup>36</sup> Comte, Ciano (1948): *Les archives Secrètes du Comte Ciano (1936-1942)*, Paris, Plon, pp. 254 y ss.

<sup>37</sup> Ciano, Galeazzo (1975): *Diario (1939-1943)*, Milano, Rizzoli, p. 24.

<sup>38</sup> FO, 371. 24114. 263.

<sup>39</sup> Ciano, *op. cit.*, p. 23.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 261.

<sup>41</sup> MAEI, B.53 (Spagna). Telegramas de 18 de enero de 1939 (Berlín) y 3 de febrero de 1939 (San Sebastián). Parece que el tema español fue tratado con bastante extensión por el cardenal Pacelli. El cardenal se había limitado a pronunciar frases evasivas de genérico consentimiento a la restauración de la Monarquía, como solución deseable.



la existencia de España como país civilizado contra los que querían convertirla en una sucursal de la barbarie rusa: no se trataba de una lucha entre dos ideologías meramente. En conclusión, sólo era admisible la rendición sin condiciones.

En cuanto al tema monárquico no hubo nada que hacer. No había disposición para llegar a ningún tipo de compromiso. El Duce había recibido un mensaje del general Franco, llevado en mano por Aunós tres días antes de la visita de Chamberlain. Franco le ponía en guardia sobre las posibles gestiones británicas en el asunto español, las maquinaciones de Francia y la influencia perjudicial del Vaticano en las cuestiones españolas. No aceptaban ninguna componenda o mediación. Mussolini, después de leer el mensaje, alabando su contenido, había exclamado: “Muy interesante, celebro saberlo antes de las conversaciones que voy a tener con los ingleses”. Luego había subrayado la necesidad de que el general Franco fuese totalmente victorioso, rechazando toda idea de mediación o armisticio, y que la monarquía, por consiguiente, podía llegar en un mañana, pero de la mano del general Franco<sup>42</sup>.

## **5. Planteamientos monárquicos en la zona nacional**

Podríamos decir que a comienzos de 1939 existían dos corrientes en la zona nacional sobre el tema monárquico. Una, favorable a una restauración inmediata no sólo como un medio para acelerar la pacificación de las dos Españas, sino también para unir las diversas tendencias y partidos. La otra, que aceptaba en principio la restauración, una restauración que debería decidirse libremente por aquellos órganos nacionales que después de la victoria militar y territorial representasen, efectivamente, el poder del Estado. Las dos tendencias coincidían en que debería tratarse de un poder moderador que pudiera en su momento suavizar las heridas de la guerra civil. La primera corriente no era muy numerosa, pero sí muy activa, de gran calidad en sus personajes —nobleza, burguesía, intelectuales— y muy bien conexas internacionalmente. Esta corriente estaba a su vez dividida entre monárquicos, partidarios de la restauración en la persona del príncipe Juan de Borbón, con el duque de Alba a la cabeza, agente oficioso nacional en Londres, y monárquicos partidarios de la vuelta del Rey Alfonso XIII, con Renovación Española, y Quiñones de León, jefe de la representación diplomática nacional en París, como principales partidarios. La solución monárquica tenía en esta división un importante inconveniente. El segundo grupo veía en el intento restaurador en la persona de Don Juan la mano de Inglaterra un intento de forzar una monarquía «liberal —la gran acusación— desde fuera de España. Los partidarios de Don Juan consideraban que la solución en la persona del Rey Alfonso XIII era inviable al haberse desprestigiado por la guerra de África y la Dictadura de Primo de Rivera. Esta solución no sería aceptable tampoco para el bando leal a la República<sup>43</sup>. Unos eran partidarios de una solución “patriótica” los otros, de una solución “liberal” y “extranjera”. La segunda corriente partidaria de la restauración tras la victoria militar era la dominante. Los generales más jóvenes “heroicos” y populares, como Alonso, Asensio, García Escámez, García Valiño, Yagüe, Queipo de Llano, incluso Aranda, con Franco a la cabeza, eran partidarios de esta segunda solución. Sólo Kindelán, al que se calificaba de “esnobista”, Vigón, preceptor del príncipe de Asturias, y Orgaz, al que se acusaba de cultivar “algunas sobrepasadas ambiciones personales”<sup>44</sup>, apoyaban la primera

<sup>42</sup> Algo de esto refiere Ciano en su *Diario...*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>43</sup> Documents on German Foreign Policy (DGFP)... *op. cit.*, p. 775. Telegrama 5945 R., Berna, 9 de noviembre de 1938.

<sup>44</sup> MAEI, B. 53 (Spagna): San Sebastian, 10 de enero de 1939. *Telespresso* 148/48. Este documento cita a Varela y Solchaga dentro de los conformistas partidarios de la segunda solución.



solución. Incluso en círculos falangistas la perspectiva de una posible restauración monárquica no encontraba la oposición que en teoría podría haber suscitado. En determinados círculos de la Falange ya se preveía que una abrumadora victoria *militar* les dejaría fuera de juego y esperaban que con la Monarquía podrían conseguir un mayor apoyo<sup>45</sup>.

El mayor problema para esta segunda vía de solución era la aclaración de la fecha de la restauración. Debía restablecerse previamente la paz y el orden —se decía— y debían dar su visto bueno los poderes fácticos militares y los diversos órganos administrativos nacionales establecidos durante la guerra. Estas eran unas condiciones de cierta coherencia a primero vista, pero fácilmente entorpecedoras, dado que el “mando” creador de aquellos órganos y juzgador de las condiciones oportunas podría retrasar la solución *ad calendas grecas*, como así fue<sup>46</sup>.

## **6. La opinión de Serrano Suñer en enero de 1939**

No puede dejarse de lado en este planteamiento la opinión al respecto del ministro de Gobernación, que, en opinión del embajador italiano interpreta sin ningún género de dudas, mejor que cualquier otro el pensamiento de Franco, o quizá mejor, en gran parte el guía, del cual dependerá muy probablemente—si consigue mantenerse—la orientación ulterior de España en el campo constitucional y social<sup>47</sup>. Con motivo de la publicación en el mes de diciembre de una ley por la que se restablecían los derechos civiles y patrimoniales del ex soberano<sup>48</sup>, el embajador Viola le preguntó sobre el tema y el alcance de la ley. Serrano Suñer, agradeciendo la oportunidad de poderse extender sobre la materia, manifestó que la ley había sido querida personalmente por Franco y no era otra cosa que un acto de justicia y reparación. A pesar de los errores y ligerezas que pudiese haber cometido el ex soberano, durante su reinado, ninguno podía acusarlo de ser un mal español. La ley no era más que un gesto reparador. Cualquier otra interpretación debía ser considerada como una de tantas especulaciones que se intentaban en el exterior o en el interior de la propia España para crear confusión o disgregación en el bloque nacional. A continuación manifestó que “estaban decididos a perseguir como enemigos de la Causa Nacional también a aquellos que tratasen de agitar prematuramente en el país el problema de la restauración”. En realidad, venía a decir no sin cierta dosis de razón, no se trataba de vastas corrientes de opinión, sino de “individuos o pequeños grupos de interesados”. Estos grupos “no tenían el sentido histórico de la gran tragedia nacional y no podían resistir los deseos nostálgicos de ver reconstruidas posiciones, ambientes, intereses y privilegios que sea lo que fuere habían desaparecido para siempre”. Se trataba de “elementos sobrepasados que no tienen peso y que la nueva sociedad expulsará automáticamente de su seno si no saben adecuarse a los tiempos y los acontecimientos”. Con respecto a la restauración de la Monarquía en la persona del Rey Alfonso XIII manifestó ser una “imposibilidad física y metafísica”. El aspirante al trono de España debía ser Don Juan,

<sup>45</sup> Documents on German Foreign Policy (DGFP)... *op. cit.*, p. 849.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 850.

<sup>47</sup> MAEI, B. 53 (Spagna). San Sebastián 10 de enero de 1939. Telespresso 148/48.

<sup>48</sup> La ley de 15 de diciembre de 1938 dejaba sin vigor la ley de la República de 26 de noviembre de 1931. Alfonso XIII, con motivo de esta ley, dirigió un telegrama a Franco en estos términos: “Al ser reintegrado en ciudadanía española, ruego a V. E. acepte la expresión de mi agradecimiento y profunda satisfacción. Seguro de que sabrá interpretar mis anhelos de español y de soldado de servir a la amada patria, me reitero a sus ordenes y le saludo afectuosamente”.



“al que se le había trazado la línea de conducta en su posición de pretendiente, quien poseía unas sólidas y esperanzadoras cualidades, se le consideraba un soldado disciplinado de la Causa Nacional y del Caudillo, pronto a cumplir, con su deber en el momento que se considerase oportuno”. Añadiendo que un acto tan importante como la restauración de la Monarquía —“solución lógica y necesaria”— no podía además ser decidido y peor, impuesto, sin tener en cuenta el parecer de los jefes militares, sobre quienes recaería el deber de defenderla<sup>49</sup>. Franco, por su parte, considerado por Serrano como *primus inter pares* del *Estado militar*<sup>50</sup> seguía con bastante atención todos los acontecimientos de Francia e Inglaterra, que trataban de promover una restauración antes de tiempo. En su opinión, no se trataría el asunto monárquico hasta pasados unos años<sup>51</sup>. Este planteamiento era un tanto enigmático para los grupos monárquicos, e incluso para el cuerpo diplomático acreditado en Burgos. El embajador portugués creía en la restauración. El italiano creía que la restauración de la Monarquía era más probable que su abolición permanente. El alemán era de la misma opinión, pero temía que este paso supusiese caer bajo la influencia británica y en especial del Vaticano<sup>52</sup>, opinión también compartida por Mussolini<sup>53</sup>. En Francia hasta el último momento se siguió considerando la restauración como solución ideal al conflicto, Así, desde el mes de enero, habían hecho su aparición en diversos periódicos artículos sobre el tema<sup>54</sup>. Manuel Chaves, desde *L'Europe Nouvelle*, ciertamente llegó a señalar que la restauración de a Monarquía sólo sería posible si era capaz de levantar una posible hipoteca sobre la independencia nacional, condición que el bando vencedor consideraba como precio de la victoria. Desde *Le Populaire* se airearon unas supuestas cartas del marqués de Cañada-Hermosa, representante de una pretendida Asociación Monárquico Española, dirigidas a Franco y a Negrín instándoles a poner fin a las hostilidades con un armisticio sin represalias, a alcanzar un acuerdo entre republicanos y monárquicos, declarar su común voluntad de salvaguardar la integridad y la independencia de España, declarar nulos los pactos o tratados militares entre España y las terceras potencias y el reconocimiento de que el futuro Gobierno no aceptaría extremistas, ya fuesen comunistas o de otro tipo<sup>55</sup>. *Le Journal*, a su vez, difundió unas declaraciones del Rey Alfonso XIII hablando de lealtad y subordinación al general Franco, reincidiendo de lleno en la línea de su telegrama de agradecimiento al decreto de diciembre devolviendo al monarca y su familia los derechos patrimoniales y de ciudadanía española<sup>56</sup>. Esto significaba una implícita aceptación de la soberanía de Franco, una llamada de atención a los grupos monárquicos españoles, invitándoles a aceptar el juicio de Franco sobre el momento oportuno de la restauración y la derrota de la línea de arreglo entre Alfonso XIII y el príncipe Javier de Borbón, llevada a Burgos desde París por el conde de los Andes<sup>57</sup>. No había nada que hacer. Ni Italia, ni Alemania y, sobre todo, Franco y sus más inmediatos colaboradores consideraban factible la restauración. La rendición de la zona republicana fue sin condiciones. Todavía, con todo, el nuncio Gaetano Cicognani, en el mes de abril de 1939, hablaba de forma entusiasta sobre Don Juan<sup>58</sup>.

<sup>49</sup> MAEI, B 53, telespresso 148/48.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Documents on German Foreign Policy (DGFP)... *op. cit.*, p. 866. Franco por entonces pensaba en un período de cinco años para pacificar el país. Esta idea la volvería a repetir a Ciano en agosto de 1939.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 850

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 853.

<sup>54</sup> Wingeate Pike, David (1975): *Les français en la guerre d'Espagne*, Paris, PUF, p. 347 .

<sup>55</sup> *Le Populaire* 20 de febrero de 1939.

<sup>56</sup> MAEI, B. 53 (Spagna) San Sebastián, 30 de marzo de 1939.

<sup>57</sup> FO, 371, 24128 W 3824.

<sup>58</sup> FO, 371, 24129,114.





Serrano Suñer, por su parte, volvió a repetir las mismas ideas expuestas al embajador italiano, con motivo de su visita a Roma en el mes de junio: “Quizá dentro de 20 años en España podría tenerse necesidad de un Rey”.... “La idea monárquica era sentida por muy pocos elementos y muchos que gritaban ¡Viva el Rey! buscaban con ello esconder su oposición al Régimen”<sup>59</sup>.

## 7. España, ante todo.

Con el estallido de la Segunda Guerra mundial, el fracaso de los proyectos políticos de Serrano Suñer, el descubierto de la política exterior por el pacto germano-soviético, la crisis de la negociación concordataria en el Vaticano, la falta de materias primas y el desbarajuste económico, el hambre, las cárceles repletas de prisioneros políticos, la corrupción y, sobre todo, la enorme lentitud con que se resolvían todos los asuntos hacían posible un cambio. La administración falangista se consideraba como fracasada, y los monárquicos esperaban que Franco sintiese la necesidad de dar paso a la solución monárquica. El grupo de Acción Española así se lo hizo ver a Italia<sup>60</sup>. En febrero llegaron al Foreign Office noticias de que la eliminación de Serrano Suñer estaba ya acordada y que se iba a proceder a la purificación de la Falange, cometido que llevaría a cabo el general Muñoz Grandes, que se haría con el Ministerio de Gobernación, entrando el general Yagüe como presidente del Consejo de Ministros; Yanguas Messía, en Asuntos Exteriores; Ventosa, en Hacienda, y el general Vigón, en el Ministerio del Ejército. Esto se consideraba como el primer paso para la restauración de la Monarquía<sup>61</sup>. El cardenal Gomá, enfermo de muerte, más inteligentemente, procedía a disuadir al Vaticano. La disputa concordataria que llevaba años envenenando las relaciones Iglesia-Estado se había alargado más de la cuenta. Era trivial pensar que el general Franco no iba a durar. A su juicio estaba sólidamente establecido. La única que sufría con dar largas al tema concordatario era la Iglesia española, con 16 Diócesis sin obispo<sup>62</sup>.

El 15 de enero de 1941 abdicó Alfonso XIII y el día 28 de febrero murió en Roma, siendo sus últimas palabras a su hijo Don Juan las de un gran patriota: “Majestad, España ante todo”. La muerte de Alfonso XIII fue considerada como un paso de gigante hacia la restauración de la Monarquía. El Gobierno español envió su pésame a la familia real y publicó un decreto ordenando que el día 7 de marzo se considerase como de luto nacional. A su vez cursaba instrucciones al embajador ante la Santa Sede para que se le enterrase en la iglesia de Montserrat hasta que se juzgase oportuno trasladar sus restos a El Escorial. El traslado, de hecho, se produjo años después de la muerte del general Franco.

<sup>59</sup> Ciano, *Diario...*, *op. cit.*, p. 127.

<sup>60</sup> MAEI, B. 53 Telespresso 6947/ 1854, Madrid, 27 de diciembre de 1939.

<sup>61</sup> FO, 371, 24507, p. 409.

<sup>62</sup> Archivo Cardenal Gomá, Informe al cardenal Maglione. Toledo, 1 de febrero de 1940. El Vaticano no es probable que estuviese al corriente de los contactos del marqués de Castellón y un grupo de monárquicos con Londres y París. Reynaud, en concreto vio con buenos ojos un plan por el que, tras una rebelión de tropas en Cataluña y Marruecos, Francia prestaría su apoyo, a la vez que la flota de Francia e Inglaterra bloquearía la España peninsular haciendo imposible la ayuda de Alemania e Italia. La caída de Reynaud impidió el llevarse a cabo este plan. Franco casi estuvo a punto de mandar ejecutar al general Varela.









# UNISCI Discussion Papers

## EL RECONOCIMIENTO DIPLOMATICO PLENO DEL BANDO NACIONAL TRAS LA REUNIÓN DE MUNICH

**AUTOR:<sup>1</sup>**

**ANTONIO MARQUINA**  
**Director de UNISCI**

### Introducción

Un hito fundamental para entender la inflexión de los apoyos internacionales a los bandos contendientes en la guerra civil española lo constituyó la reunión cuatripartita de Munich. Chamberlain trató con Mussolini, el 29 de septiembre, el asunto español, sugiriendo la posibilidad de que las cuatro potencias hiciesen un llamamiento para establecer un armisticio. Mussolini afirmó que no temía ya el peligro comunista en España, que estaba dispuesto a retirar un buen número de italianos y que lo pensaría. Al día siguiente, hizo lo propio con Hitler, quien aseguró que sólo había intervenido en España para atajar el peligro comunista, y que prestaría atención al problema.

En los primeros días de octubre, dadas las manifestaciones de Mussolini, y las afirmaciones del conde Ciano al embajador británico en Roma, lord Perth, sobre la retirada de voluntarios italianos, en el Foreign Office creyeron que Italia se estaba desinteresando de la cuestión española. Sobre este tema y la puesta en vigor del acuerdo anglo-italiano de 16 de abril de 1938, giraron las conversaciones entre el conde Ciano y lord Perth en Roma.

Francia, por su parte, reconoció el 5 de octubre, de forma unilateral, la conquista italiana de Etiopía y procedió al nombramiento de un embajador en Roma.

En este clima se re lanzaron las propuestas de mediación<sup>2</sup>. El Gobierno del general Franco, previendo los problemas que podrían presentarse, dadas también las reticencias iniciales de Alemania e Italia a conceder nuevos créditos para la compra de material militar, presionó diplomáticamente en Londres, Roma y el Vaticano. No se consideraba posible un arreglo ni se aceptaba una mediación extranjera. En cuanto a la retirada de voluntarios, el general Jordana solicitó información de Roma, temiéndose una retirada al mismo tiempo de los técnicos, aviadores y material.

El 15 de octubre partieron de Cádiz, vía Nápoles, diez mil voluntarios italianos. El 24 de este mismo mes, el embajador italiano daba seguridades al conde de Jordana de que, a pesar

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

<sup>2</sup> Véase Marquina, A.: "Planes internacionales de mediación durante la guerra civil", *Revista de Estudios Internacionales*, nº 3 (1984), pp. 569-591.



de las gestiones de lord Perth en Roma, el Gobierno italiano no influiría sobre la posición que adoptase Franco ante la guerra. No tendrían lugar más retiradas de hombres y material tanto italiano como alemán, según las seguridades dadas a Mussolini por el Gobierno alemán, y ambos países atajarían cualquier influencia de la Sociedad de Naciones en el Comité de No Intervención sobre el plan de retirada de voluntarios. Al día siguiente, Mussolini afirmaba tajantemente ante el embajador García Conde que no se produciría una mediación. Rusia estaba ya fuera de juego e Italia entregaría más ayuda en material de guerra, acogiendo, favorablemente, la propuesta del bando nacionalista de compras por valor de 400 millones de liras, la mitad a cambio de divisas y mercancías, y la otra mitad a cambio de un *revolving credit*. En opinión de Mussolini, Franco necesitaba la victoria para poder construir la *Nueva España* como Kemal Ataturk había hecho en Turquía<sup>3</sup>.

A mediados de noviembre entró en vigor el acuerdo anglo-italiano de 16 de abril, y pocos días después, el secretario del Foreign Office, Halifax, reconocía que había pocas esperanzas de llevar a efecto el plan de retirada de voluntarios del Comité de No Intervención. Tampoco consideró factible la realización de una mediación a pesar de las presiones que, a tal efecto, se desarrollaron. A este respecto, es útil recordar las propuestas de pacificación, de corte confederal, que se habían hecho llegar al Foreign Office por parte de los partidos nacionalistas vascos y catalanes y las cartas del cardenal Vidal y Barraquer a Chamberlain y Mussolini, los días 9 y 14 de octubre, solicitando su apoyo para la pacificación de España. No obstante, el Foreign Office evaluaba que las diferencias entre los bandos contendientes eran cada vez menores y, de hecho, los contactos entre moderados de ambas zonas se habían intensificado. Incluso el 9 de diciembre, finalmente, se había procedido en la zona republicana a la regulación jurídica del ejercicio del culto y la práctica de actividades religiosas con la creación del Comisariado General de Cultos<sup>4</sup>.

## 1. Europa, pendiente de España

El 19 de diciembre, el Foreign Office hizo un análisis de la situación concluyendo que no existían posibilidades de mediación hasta que Chamberlain no hablase con Mussolini en Roma. Francia, no obstante, temiendo el peligro italiano al sur de los Pirineos, procedió a permitir el cruce de material militar por la frontera y trató de conseguir una mediación. Los contactos con el Vaticano se intensificaron intentando la obtención de una tregua de Navidad. Pero el Vaticano, tras diversos sondeos, no se decidió a patrocinar una iniciativa que, de antemano, se sabía no sería aceptada, dada la actitud de Franco y Mussolini. Francia tampoco tuvo éxito en la Conferencia Panamericana que se estaba celebrando en Lima, no debatiéndose en la Conferencia las propuestas argentina y cubana de mediación<sup>5</sup>.

En esta situación, el 23 de diciembre se inició la ofensiva nacionalista sobre Cataluña. Las relaciones italo-francesas se volvieron bastante tirantes. Ciano advirtió a Londres, París y Berlín que al menor acto francés de abierta hostilidad en España, intervendría militarmente<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE) R 833/27. Véanse el cruce de telegramas entre Burgos y Roma, También es útil la consulta del diario del conde Ciano, *Ciano's Diary 1937-1938*, Londres, 1952, durante el mes de octubre.

<sup>4</sup> Véase Marquina, "Planes internacionales de mediación...", *op. cit.*, p. 558, Y "Primero la victoria, luego el rey", *Historia 16*, nº 35 (1979), pp. 26-28.

<sup>5</sup> Marquina, "Planes internacionales de mediación...", *op. cit.*, p. 590.

<sup>6</sup> Ciano, G. (1975): *Diario 1939-1943*, Milán, p. 19.



El 11 de enero de 1939, Chamberlain y una nutrida misión inglesa se acercaron a Roma llevando una serie de hipótesis sobre las que poder discutir con los italianos<sup>7</sup>. Las conversaciones fueron totalmente infructuosas. Mussolini había recibido una carta de Franco, llevada en mano por Aunós, tres días antes de esta visita. Franco le ponía en guardia sobre las posibles gestiones británicas en el tema español, las maquinaciones de Francia y la influencia perjudicial del Vaticano en las cuestiones españolas. La carta contenía asimismo una nueva explicación de las razones por las que la España de Franco había comunicado a las diversas potencias su propósito de mantenerse neutral, en caso de conflicto en Europa, antes de la conferencia de Munich. Mussolini se había mostrado complacido y había vuelto a subrayar la imperiosa necesidad de que Franco fuese totalmente victorioso, rechazando toda idea de mediación o armisticio<sup>8</sup>.

Tampoco la monarquía, como solución integradora, era aceptada por Franco y Ramón Serrano Suñer<sup>9</sup>. Mussolini, ante unas manifestaciones al respecto de Aunós, señaló que la monarquía podía llegar en una mañana, pero de la mano de Franco.

No obstante, la delegación británica pudo llevarse las seguridades italianas de no utilizar su posición en la península y en las Baleares como elementos de regateo, en orden a conseguir concesiones francesas en otras reivindicaciones italianas.

Empero, la política de acercamiento de Italia a Alemania, que culminaría con la firma del Pacto de Acero, no pudo pararse. Los resultados de la línea política mantenida por Chamberlain, en contra de Eden, de tratar de atraerse a Italia, separándola de Alemania y contribuir a una mejora de las relaciones italo-francesas habían llegado a ser desastrosos. Incluso poco después de estas entrevistas, Ciano anunció a lord Perth que tenían preparados 60 batallones de tropas que enviarían a España si Francia intervenía en favor del Gobierno de Negrín. Sólo cuando el consejo de ministros francés tomó la decisión de no intervención en la guerra de España, la situación se normalizó, eso sí, con la protesta británica por la acción contemplada por Italia, su precipitación y la falta de información fiable<sup>10</sup>.

El 26 de enero, las tropas nacionales entraban en Barcelona. En su avance se habían adueñado de armamento y material por un valor estimado de 200 millones de pesetas oro. El 5 de febrero caía Gerona y, poco después, toda la frontera pirenaica quedaba ocupada por las tropas de Franco. Negrín admitía ya la derrota, por lo que expuso a Ralph Stevenson que estaría dispuesto a terminar las hostilidades si Franco hacía una declaración formal de que España sería independiente, los españoles serían libres para escoger su forma de gobierno, se daban seguridades de no represalias y se permitía la evacuación de las autoridades políticas y militares republicanas<sup>11</sup>.

Las propuestas de Negrín fueron discutidas el 13 y 14 en Londres, entre representantes del Foreign Office y Pablo de Azcárate, decidiendo hacerlas llegar a Franco a través del representante británico en Burgos, Robert Hodgson. Así lo hizo, explicando que el reconocimiento diplomático vendría facilitado si se aceptaban aquellas propuestas, pero la

<sup>7</sup> Marquina, "Primero la victoria...", *op. cit.*, pp. 28-30.

<sup>8</sup> AMAE, R 833/27, telegramas 26 al 31, Roma 8 de enero de 1939. Según Ciano, *op. cit.*, p. 22, Mussolini consideró la carta de Franco como "el informe de un subordinado".

<sup>9</sup> Ramón Serrano Suñer consideraba que debían perseguir como a enemigos de la causa nacional a aquellos que tratasen de agitar prematuramente la restauración monárquica, considerando a estos grupos como nostálgicos que pretendían reconstruir sus antiguos privilegios. Véase Marquina, "Primero la victoria...", *op. cit.*, pp. 32-33

<sup>10</sup> Ciano, *op. cit.*, pp. 28 y ss.

<sup>11</sup> Edwards, J. (1979): *The British Government and the Spanish Civil War, 1936-1939*, Londres, Mac Millan, p. 207



respuesta de Franco fue contundente, la España nacionalista había ganado la guerra y sólo se admitía una rendición sin condiciones<sup>12</sup>.

## 2. Negociaciones francesas

Con anterioridad, Deladier y Bonnet habían procedido a dar un paso de importancia, enviando a Burgos a León Bérard, ayudante del director de asuntos políticos y comerciales en el Quay d'Orsay, para sondear el reconocimiento de Franco. El 4 de febrero fue recibido por Jordana. Según declaró, el Gobierno francés consideraba urgente establecer relaciones con el Gobierno de Franco, una vez que la cordillera pirenaica constituyese la frontera común. Francia exigía que al final de la guerra se retirase de España todo el material y voluntarios extranjeros y querían, además, seguridades de que España ejerciera su soberanía en toda la zona peninsular, las islas y la zona española de Marruecos, donde deseaban contar con la colaboración española. Asimismo, querían obtener seguridades de la neutralidad de España en caso de guerra. En el campo económico, consideraban necesarias relaciones comerciales en igualdad de condiciones con otros países. El ministro español, tras una larga exposición, historiando el comportamiento francés durante la guerra y el resentimiento creado en la opinión pública, resaltó dos condiciones indispensables para la normalización de relaciones: el reconocimiento *de jure* y la restitución a España de cuanto le había sido robado, llevándolo a Francia. Jordana expuso también la posición de independencia mantenida por la España de Franco antes de la reunión de Munich con la declaración de neutralidad. Esto era suficiente, no pudiendo añadir nuevas seguridades. Y, en cuanto a la soberanía, la nueva España estaba dispuesta a aceptar una guerra antes que la cesión de un trozo de territorio, añadiendo el ministro español que Italia pensaba retirar sus voluntarios al final de la guerra. En cuanto a los refugiados, estaban dispuestos a acoger a quienes quisieran volver, así como a las mujeres y los niños.

Dos días después, en una nueva entrevista, Bérard recibía de nuevo seguridades de Jordana. Ningún contingente extranjero llegaría a la frontera pirenaica, por lo que Francia no tenía nada que temer. Empero, Bérard quiso saber si las seguridades dadas sobre la independencia de España podían hacerse públicas, y volvió sobre el asunto del carácter que había de tener la representación francesa en la España de Franco, explicando que el paso había de darse de acuerdo con el Reino Unido, y por etapas, pudiendo bastar, en un principio, que el representante francés se llamase *agente general de la República francesa* y el representante español se denominase *agente del gobierno del general Franco*. La réplica de Jordana volvió a ser contundente. Era necesaria la restitución de todo cuanto había sido robado y el reconocimiento de jure. En cuanto a la posición española sobre la soberanía no parecía oportuno abundar sobre lo ya declarado, y lo mismo cabía decir sobre la futura neutralidad española. En un futuro se adoptaría el punto de vista que se considerase más oportuno<sup>13</sup>.

Bérard sacó la impresión de estas y otras conversaciones que Franco deseaba desembarazarse de alemanes e italianos cuanto antes. La impresión de Jordana fue algo más escéptica. No consideraba posible que París, fácilmente y en breve tiempo, definiese su posición. Por otra parte, el Consejo de Ministros que tuvo lugar en Zaragoza el 13 de febrero, acordó mantenerse firme en las condiciones puestas para la normalización, al considerar que,

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 208.

<sup>13</sup> AMAE, R 1050/21 y Archivo del Ministero degli Affari Esteri (AMAEI), Francia, B-42 Telespresso 1353/309. Bérard no pudo entrevistarse con Franco.





una vez establecidas las relaciones, Francia encontraría o buscaría la forma de eludir o alargar hasta el infinito, con ayuda del derecho internacional, la solución de la restitución de los bienes españoles<sup>14</sup>.

Finalizada esta misión, el Gobierno de Daladier conoció la posición derrotista de Negrín y sus condiciones, expuestas a Jules Henry en términos similares a los desarrollados ante Ralph Stevenson.

### **3. Negociaciones con el Reino Unido**

El gabinete británico, reunido el 15 de febrero, discutió el reconocimiento, teniendo en cuenta la información sobre los contactos de Bérard, llegando a la conclusión de que era mejor llegar al pleno reconocimiento sin condiciones, y a ser posible, una vez producida la rendición del Gobierno republicano. En caso de que se mantuviese la resistencia y se prolongasen las negociaciones, el reconocimiento debía preceder el cese de hostilidades.

El secretario del Foreign Office, Halifax, se entrevistó al día siguiente con Pablo de Azcárate, informándole de la decisión tomada y de que la única condición que se expondría al Gobierno de Franco consistía en la no realización de represalias. Quería contar con el visto bueno de Negrín. Empero, la respuesta del primer ministro se demoró hasta el 25 de febrero, aunque fue en términos confirmatorios<sup>15</sup>.

Para entonces, el departamento dirigido por el conde de Jordana había respondido a la propuesta británica en unos términos bastante satisfactorios: la guerra había sido ganada por las fuerzas nacionales y el Gobierno republicano debía rendirse incondicionalmente; los motivos que inspiraban al Gobierno nacional constituían una segura garantía para todos los fugitivos y los tribunales se ceñían al tratamiento de los criminales, cuyos casos caían dentro de los supuestos de la leyes promulgadas antes de julio de 1936; España no aceptaría la intervención extranjera que tuviera como finalidad infringir su soberanía o supusiera una afrenta a su dignidad; las represalias eran un elemento ajeno al Gobierno nacional y el único efecto de la resistencia prolongada consistiría en posponer la terminación de la guerra e incrementar la responsabilidad de los dirigentes.

Con estas seguridades, el Foreign Office envió un telegrama al embajador británico en París, informándole que deseaban reconocer al Gobierno de Franco no más tarde del 24.

El embajador hizo la gestión ante el Quai d'Orsay y el Gobierno francés acogió positivamente la propuesta británica, así como las seguridades recibidas del Gobierno de Franco. La no aceptación de la intervención extranjera y la afirmación de que no se moverían por un espíritu de represalia fueron considerados elementos que favorecían el reconocimiento. Estaban convencidos que Negrín y las fuerzas que le apoyaban tratarían de luchar hasta el final, pues la rendición iba a significar el fusilamiento. No obstante, mantenían sus reservas sobre los límites que se pondrían a las represalias políticas. Ir más allá, como proponían a Daladier bastantes personas, esto es, la obtención de seguridades formales de una amnistía política antes de acceder al reconocimiento, era un imposible. La declaración del Gobierno de

<sup>14</sup> AMAEI, Francia B-42, telegrama 2335, Roma 17 de febrero de 1939. Telegrama 2719, Roma 23 de febrero de 1939, y Telespresso 206202.

<sup>15</sup> Azcárate, P. de (1976): *Mi embajada en Londres durante la guerra civil española*, Barcelona, Ariel, pp. 125 y ss.



Franco se consideraba lo máximo que se podía obtener en aquel momento y la presencia de un representante francés en el territorio sería un elemento útil para tratar de influir, si fuera necesario, y solicitar clemencia<sup>16</sup>.

#### 4. Reconocimiento del Gobierno de Franco

Esta vez, Bérard manifestó al conde de Jordana que el Gobierno francés estaba dispuesto a reconocer de *jure* a la España nacional, nombrando un embajador. En cuanto a las peticiones españolas de restitución, había que distinguir entre la restitución del oro del Banco de España, depositado en Mont de Marsan, o el material llevado por Francia por los republicanos con motivo de la ofensiva en Cataluña, de otras importantes peticiones españolas en las que entraban en juego relaciones de carácter privado y derechos de terceros. Este era el aspecto más espinoso, al tener que dirimir los derechos y obligaciones los tribunales. En concreto, los depósitos efectuados en los bancos franceses desde el inicio de la guerra civil, las adquisiciones de bienes inmuebles, los cambios de propiedad de los buques mercantes y pesqueros. y tantas obras de arte y joyas sacadas de España y vendidas en Francia, todo esto implicaría una acción judicial del Gobierno español en caso de oposición legal por parte de las personas que poseían entonces esos bienes o activos. Bérard manifestó que el Gobierno francés estaba dispuesto a influir sobre la magistratura.

Otro asunto de importancia, la obtención de garantías de igualdad, ante la eventualidad de preferencias de orden político y económico a otros estados, no tuvo gran desarrollo en las conversaciones. Por el contrario, el tema de los refugiados españoles en Francia sí fue tratado con cierta amplitud, dando Jordana unas seguridades similares a las de las conversaciones anteriores de abrir sin reserva la frontera a quienes quisieran volver.

Finalmente, cabe reseñar el interés español por obtener la autorización oficial francesa para la publicación de la carta de Azaña, mediante la cual declaraba que su firma del decreto de transferencia del Gobierno a Madrid era apócrifa. Bérard explicó que su Gobierno sólo se mostraba dispuesto a no desmentir la publicación. Esta negativa constituyó un revés a las pretensiones del Gobierno nacional, pues la publicación del facsímile de la carta obtenida de forma oficial hubiese significado demostrar, de forma concluyente, ante la opinión pública mundial la inexistencia de un Gobierno legal en la zona republicana y la nulidad de todos sus actos desde la fecha del decreto<sup>17</sup>.

El conde de Jordana partió para Barcelona el 19 de febrero, quedando Bérard en Burgos discutiendo con el director general de asuntos políticos y el jefe de la sección de Europa los diversos asuntos. Luego marchó a San Juan de Luz para informar desde allí al ministro francés de Asuntos Exteriores, Bonnet, y recibir nuevas instrucciones.

Nuevas conversaciones entre Jordana y Bérard se desarrollaron entre el 23 y el 25 de febrero, llegándose a la firma de un convenio que constaba de tres declaraciones:

1. Los dos gobiernos afirmaban su voluntad de mantener relaciones amistosas y de buena vecindad, así como mantener en Marruecos una política de leal y franca colaboración.

<sup>16</sup> Véase Foreign Relations of United States (FRUS), 1939, V.II, págs. 749-753.

<sup>17</sup> AMAEI, Francia, B-42 Telespresso 206917.



2. El compromiso francés de empleo de todos los medios a su disposición para la restitución de los bienes que se encontraban en Francia, explicitándose como tales el oro depositado en Mont de Marsan, las armas y material de guerra pasadas a Francia por el ejército republicano o que estuviesen a él destinadas en Francia, el ganado pasado contra la voluntad de sus propietarios, la flota mercante o de pesca, el patrimonio artístico pasado a Francia desde el 18 de julio de 1936 en contra de la voluntad de sus propietarios o poseedores, los depósitos de oro, joyas, valores y títulos tanto del Estado español como de particulares, y los vehículos matriculados en España que habían sido pasados a Francia contra la voluntad de sus dueños.
3. El compromiso bilateral para evitar toda actividad dirigida desde el territorio de un país contra la tranquilidad o seguridad del otro. El Gobierno francés se comprometía a adoptar las medidas necesarias para prohibir en la zona próxima a la frontera cualquier tipo de acciones en contra del Gobierno de Burgos<sup>18</sup>.

A este convenio se añadieron unas seguridades verbales españolas de mantenimiento de la independencia territorial, no admisión de intervención extranjera y neutralidad en caso de guerra general. Quedaban también incluidas las seguridades dadas por Jordana sobre los refugiados.

Este convenio sería una fuente de conflictos posteriores, con graves acusaciones españolas de incumplimiento<sup>19</sup>.

El 27 de febrero, el Gobierno británico y el francés procedieron a reconocer *de jure* al Gobierno de Franco, iniciándose el desmantelamiento de los organismos dependientes del Comité de No Intervención. Francia nombró un embajador *ad hoc*, el mariscal Petain.

Por su parte, el Gobierno norteamericano, que había mantenido una postura de absoluta no interferencia en el conflicto español<sup>20</sup>, recibió el 18 de febrero un *Aide-mémoire* de la embajada británica, explicando el paso que pensaban dar, la posición favorable del Gobierno francés y las seguridades recabadas. Cuatro días después, un nuevo *Aide-mémoire* explicó al Departamento de Estado que el establecimiento de la autoridad del bando nacionalista en todo el territorio de España era sólo cuestión de poco tiempo y que la resistencia constituiría un derramamiento de sangre inútil. Además, el Gobierno republicano se encontraba disperso y desunido. Era mejor poder ejercer una completa influencia sobre Franco cuanto antes y contrarrestar las intrigas italianas y alemanas. A este *Aide-mémoire* siguió otro con un resumen de la respuesta del Gobierno de Franco, con respecto al tema de las represalias. En opinión del Gobierno británico, esto daba pie para proceder a un pleno reconocimiento.

El 24, el secretario del Departamento de Estado solicitó del embajador en París un informe sobre la opinión del Gobierno francés acerca de la posible moderación de Franco con respecto a las represalias, recibiendo una opinión bastante positiva. No obstante, el Gobierno norteamericano no se sumó automáticamente a la ola de reconocimientos que siguieron a los de Francia y el Reino Unido. Antes bien, el embajador en París fue instruido para que abriese conversaciones con el representante del Gobierno de Burgos en París, Quiñones de León, y

<sup>18</sup> Durango, J. (1986): *Las relaciones hispano-francesas entre dos guerras*, en *Españoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*, Madrid, CSIC, p. 206.

<sup>19</sup> Jordana hizo informar a italianos y alemanes del acuerdo, haciendo ver que se había conseguido todo lo solicitado y el reconocimiento era incondicional. No obstante, en abril la indignación era elevada en contra de Francia. AMAEI, Francia B-42, telegrama 6721, Roma, 20 de abril de 1939, y Durango, *op. cit.*, pp. 207-208.

<sup>20</sup> Véase Marquina, A.: "Estados Unidos y la guerra de España", *Historia 16*, La guerra civil, 18 (1987).



obtuviese garantías de que el Gobierno de Franco no adoptaría una política de represalias contra sus adversarios, un compromiso de protección de las vidas y propiedades norteamericanas, y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de un estado soberano de acuerdo con el derecho internacional. A pesar de las seguridades recibidas, el Gobierno norteamericano no reconoció al Gobierno de Franco hasta la entrada en Madrid de las tropas nacionales<sup>21</sup>.

## 5. Negociaciones con la Europa fascista

Los temores de los países democráticos con respecto a la España nacional tenían su razón de ser. El Gobierno de Franco había firmado un acuerdo de amistad con Italia, de forma reservada, y en los primeros días de enero de 1939 a instancias de Berlín había retomado las negociaciones con Alemania para la firma de un acuerdo de amistad. Desde el punto de vista económico, Alemania tenía también definidos sus objetivos en España, reservándose una posición privilegiada en la obtención de materias primas y la reconstrucción. Asimismo, en el campo cultural, el 24 de enero ambos países firmaron un acuerdo que preveía un programa amplio de intercambios y actividades. Incluso Franco no se recató en afirmar ante el jefe de la Legión Cóndor que consideraba a Alemania un socio más interesante que el Reino Unido, Francia o la propia Italia<sup>22</sup>.

Japón, por su parte, urgió a Berlín para que presionase al Gobierno de Franco en orden a conseguir una rápida adhesión al Pacto Anti-Komintern y con ello contrarrestar la posible influencia británica, una vez que la guerra terminase. Italia, no obstante, consideró más oportuno esperar la finalización de la ofensiva sobre Cataluña, aunque el conde Ciano, informado por los alemanes del texto de tratado de amistad que pensaban firmar con los españoles, puso mucho empeño en aclarar a García Conde que, si el tratado iba a hacerse público, debería concertarse antes un tratado similar con Italia y hacerse público de forma simultánea, pues, en caso contrario, la gente pensaría que Alemania tomaba ventajas sobre Italia en España. Otro asunto sería si se pensaba mantener secreto, dado que Italia ya había firmado un acuerdo de estas características. Similares gestiones hizo el embajador italiano en Berlín<sup>23</sup>.

El conde de Jordana puso al corriente al embajador italiano en Burgos sobre la negociación, y cómo Alemania y la España de Franco, en este momento, eran favorables a su publicación, Jordana solicitó al embajador en Roma el texto del acuerdo firmado entre Italia y Yugoslavia, sin pedirlo al ministerio italiano, para evitar crear expectativas. Este era el tipo de acuerdo que había puesto como ejemplo Ciano a la hora de concertarse un acuerdo similar con el alemán. Jordana le informó también que una vez ultimado el acuerdo se lo remitiría para que, en unión con el embajador alemán en Roma, lo sometiera al Ministerio de Asuntos Exteriores ofreciéndole ventajas similares. Su alcance no sería mayor que el acuerdo secreto firmado con Italia<sup>24</sup>.

El interés de Italia de no quedar desplazada en el reparto de influencias en Europa era manifiesto. El tratado de amistad, por otra parte, iba a poner las bases para el ulterior desarrollo de las relaciones bilaterales.

<sup>21</sup> FRUS. 1939, V.II, pp. 716-772.

<sup>22</sup> Documents on German Foreign Policy (DGFP), Serie D, V. 111, p. 818.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 826, y Ciano, *op. cit.*, p. 33.

<sup>24</sup> AMAE, R 833/27 telegrama 77, Burgos 27 de enero de 1939 y telegrama 37 y 38, Roma, 27 de enero de 1939.



A los pocos días, antes de finalizar la ofensiva en Cataluña, era Italia la que proponía a Alemania la aproximación a España para conseguir su adhesión al Pacto Anti-Komintern. La gestión se hizo en Burgos por los embajadores de Italia, Alemania y Japón. La prisa por ligar bien a España con el bando de los países fascistas, en función de la aproximación de Francia y el Reino Unido, era patente<sup>25</sup>.

La misión de Bérard y las gestiones británicas para la rendición de Menorca, con la intervención del crucero Devonshire, no gustaron a los italianos<sup>26</sup>. Jordana, y tras él el Gobierno de Franco, se resistió en un primer momento a la firma, dadas las difíciles negociaciones que se estaban manteniendo para el reconocimiento *de jure* por Francia y el Reino Unido, señalando que mejor era esperar al final de la guerra. No obstante, las gestiones se sucedieron con insistencia. Ciano hizo llegar a García Conde la opinión favorable de Mussolini, y salió al paso de la argumentación española, señalando que la guerra estaba terminada y que un agravio a España, una vez firmado el pacto, alcanzaría a todos los signatarios. Finalmente, el 20 de febrero, el Consejo de Ministros acordó la adhesión al pacto, a condición de que no se hiciera público, sino al final de la guerra<sup>27</sup>.

Informado el conde Ciano, manifestó al embajador español que se pondría de acuerdo con Berlín para proponer la firma en fecha inmediata o con cierto aplazamiento. Los alemanes consideraron que era mejor que la firma se produjera enseguida. Empero, tras diversos sondeos y gestiones, el pacto se firmó un día antes de la entrada de las tropas nacionales en Madrid. El tratado de amistad con Alemania había quedado deliberadamente pospuesto hasta la firma del Pacto Anti-Komintern. Se firmó el 31 de marzo, manteniéndose su carácter reservado tal como querían los italianos<sup>28</sup>.

Durante los últimos meses de la guerra, las potencias fascistas pusieron las bases para una mayor penetración política, económica y militar en España. El Reino Unido y Francia iban a pagar cara su política de no intervención en la guerra de España, a pesar de los apoyos finales para acabar rápidamente la resistencia en la zona republicana<sup>29</sup>.

El aislamiento del Gobierno de Negrín y su reconocimiento de la derrota había quedado patente tras la ofensiva de Cataluña. La hipótesis de las ventajas de una resistencia a ultranza, mantenida por el Partido Comunista, esperando un conflicto general en Europa, es más que discutible, en función no sólo de la situación internacional y el aislamiento de la Unión Soviética, tras el acuerdo de Munich, sino también de sus consecuencias posteriores con la firma del pacto germano-soviético. En este sentido, el juego de influencias en la caída de Francia en 1940 es paradigmático.

<sup>25</sup> *Idem*, telegramas 106 y 107, Burgos 8 de febrero de 1939, y DGFP, págs. 829 y AMAE R 833/27, telegramas 209-212, Roma, 14 de febrero de 1939.

<sup>26</sup> La minuta de las conversaciones entre Jordana y Bérard de 4 a 6 de febrero llegaron a manos italianas, véase nota 12. García Conde, posteriormente, empezó a sospechar que le abrían la valija. Véase Tusell, J. y Queipo de Llano, G. (1985): *Franco y Mussolini*, Barcelona, p. 28. Sobre la actuación británica, véase Martínez Bande, J. M. (1985): *El final de la guerra*, Madrid, pp. 92 y ss.

<sup>27</sup> AMAE, R 833/27, telegramas 209-212, Roma, 14 de febrero de 1939 y nº 25, Burgos, 21 de febrero de 1939.

<sup>28</sup> Véase DGFP, pp. 852 y ss.

<sup>29</sup> Sobre los últimos días de la guerra, véase Martínez Bande, *op. cit.* Sobre la influencia del Intelligence Service británico en el coronel Casado, véase Marquina, A.: "Más sobre la guerra", *Historia 16*, nº 39, 1979.







# UNISCI Discussion Papers

## ESTADOS UNIDOS Y LA GUERRA DE ESPAÑA

**AUTOR:<sup>1</sup>**

**ANTONIO MARQUINA**  
**Director de UNISCI**

### Introducción

La política de Estados Unidos con respecto a la guerra civil española ha de encuadrarse en la política general que por entonces mantenía respecto a los problemas europeos; por otra parte, hay que destacar desde el principio el papel dominante que sobre los asuntos europeos ejercían Reino Unido, Francia, Italia y Alemania. Estados Unidos actuaba en bastante sintonía y concertación con Francia y sobre todo con el Reino Unido.

En 1935, el presidente Roosevelt había firmado un Acta de Neutralidad que obligaba al gobierno a establecer el embargo de envíos de armas, municiones y materiales de guerra a todas las naciones que estuviesen en guerra. El Acta resultaba así discriminatoria respecto al país agredido.

En febrero de 1936, una segunda Acta de Neutralidad fue aprobada en el Congreso. La nueva Acta limitaba más aún las posibilidades de libre actuación presidencial, obligando a prohibir los préstamos a los beligerantes y extender el embargo a cualquier nación que entrase en guerra después de que hubiera estallado. Pero el Acta sólo era aplicable a las guerras internacionales, de este modo nos vamos a encontrar con una situación peculiar una vez que estalle la guerra civil española.

El primer problema significativo que tuvo que encarar la diplomacia norteamericana fue el referente a los barcos que suministraban combustibles a los buques de guerra españoles que se encontraban en el puerto de Tánger. El general Franco amenazó con bombardear estos barcos. Aunque Estados Unidos no habían aceptado el estatuto de Tánger y las decisiones de la administración internacional no se aplicaban a los nacionales norteamericanos, el secretario del Departamento de Estado, Cordell Hull, ordenó al cónsul que no apoyase las iniciativas de los nacionales norteamericanos que tratasen de apoyar con suministros a cualquiera de las partes en el conflicto español. Con ello se alineaba con la posición adoptada por el Comité de Control por unanimidad.

El 29 de julio se recibió en Washington un telegrama firmado por el general Cabanellas

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*



informando de la formación y asunción del poder por el nuevo gobierno del Estado español, con el título de Comité de Defensa Nacional, con sede provisional en Burgos.

Simultáneamente se fueron recibiendo informaciones de las diversas embajadas en Europa sobre la actitud de los diversos gobiernos ante el conflicto.

El 5 de agosto, Cordell Hull se reunió con sus asesores para definir la línea política de Estados Unidos respecto a la guerra que se desarrollaba en España. Dos días después el Secretario del Departamento de Estado en funciones, William Phillips, envió una circular telegráfica a todos los consulados en España y a la embajada en Madrid, la legación en Lisboa, al agente diplomático en Tánger y al embajador Bowers, que se encontraba en San Juan de Luz. En ella clarificaba la posición del gobierno norteamericano

El Acta de Neutralidad, aprobada el 31 de agosto de 1935, que establecía el embargo de armas, municiones e instrumentos de guerra, no tenía aplicación al caso español, al aplicarse únicamente a la guerra entre estados. El gobierno estadounidense, de conformidad con su política de no interferencia en los asuntos internos de otros países, ya en tiempo de paz o en caso de contienda civil, se abstendría escrupulosamente de cualquier injerencia en la situación española, situación que se calificaba como desafortunada<sup>2</sup>.

Significativamente se evitaba utilizar la palabra guerra civil, utilizando en su lugar contienda civil. Otro término que se evitará utilizar es el término neutralidad; asimismo no se considerará oportuno acordar el estatus de beligerante al bando nacionalista mientras se mantuviese el reconocimiento de la Segunda República.

El 17 de agosto, Claude Bowers anunció, mediante telegrama desde Hendaya, que el embajador argentino, decano del cuerpo diplomático, había organizado una reunión para discutir la posibilidad de una mediación en la guerra civil.

La respuesta de Washington fue inmediata: “ *Nuestra política, como ya anunciamos, consiste en abstenemos escrupulosamente de cualquier interferencia en la infortunada situación española*”. En aquellas circunstancias no debía participar en la reunión convocada.

Casi simultáneamente llegó a Washington noticia de que el ministro de Asuntos Exteriores de Uruguay había enviado una comunicación a los Estados americanos sugiriendo una mediación sobre la situación española. La respuesta del Departamento de Estado al ministro uruguayo siguió la tónica anterior, el gobierno norteamericano se abstenía escrupulosamente de interferirse en la desafortunada situación que existía en España.

Claude Bowers al poco tiempo volvió a informar de que el embajador argentino había convocado una nueva reunión del cuerpo diplomático para conseguir un intercambio de prisioneros civiles. A su juicio, la iniciativa no sería aceptada por el gobierno republicano, dado que los prisioneros rebeldes eran personas de influencia y poder, y los prisioneros gubernamentales, de insignificante importancia. En estas condiciones se corría el riesgo de que el cuerpo diplomático se viese envuelto en la disputa interna, probabilidad que venía subrayada por el hecho de las posiciones partidistas adoptadas por los diplomáticos. Veinticuatro horas después, con un nuevo telegrama, informó que el cuerpo diplomático trataría también de mediar para parar el bombardeo de las ciudades abiertas. La petición se dirigiría al gobierno republicano en exclusiva, con lo que en caso de negarse quedaría mal ante la opinión pública.

---

<sup>2</sup> Para lo acontecido en los primeros meses, véase FRUS, 1936, v. 11, pp. 437 y ss.



De nuevo, la respuesta de Washington fue inmediata. Aprobaban su decisión de no asistir a la reunión, dejando a su discreción la asistencia o no a futuras reuniones. El 1 de septiembre, seis días después de este telegrama, el Secretario del Departamento de Estado en persona, haciendo alusión a las noticias de prensa aparecidas sobre las propuestas para humanizar la guerra, reiteraba al embajador en España que no había que desviarse en ninguna manera de la política de estricta no interferencia. No obstante, iban a tratar de influir moralmente, apoyando los pasos que se dieran para humanizar el conflicto. En consecuencia, quería que se le informase de las propuestas presentadas a Madrid y su situación en orden a adherirse o no a las iniciativas conjuntas realizadas por otros gobiernos, así como si existían objeciones para presentar la misma propuesta a los líderes rebeldes.

Bowers telegrafió al día siguiente el texto de la propuesta dirigida a Augusto Barcia y su convencimiento de lo acertado de no haber participado en la propuesta.

Luego, la respuesta de Emilio Barcia, una respuesta no comprometedora, y las informaciones de prensa, mal interpretando la acción y el propósito de la iniciativa, vinieron a confirmar las cautelas de Claude Bowers.<sup>3</sup> La línea política quedó así mejor definida: apoyo en compromisos y actos humanitarios, pero al mismo tiempo mantenerse escrupulosamente dentro de los límites de no interferencia en los asuntos internos españoles. Al mismo tiempo, el embargo de armas, municiones y pertrechos no era un embargo legal para el caso español, sino un embargo *moral* que en buena parte se podía considerar como una prueba de cooperación internacional norteamericana en el momento en que se trataba de establecer en Europa el Comité de no intervención y Hull se aprestaba a actuar concertadamente con Francia y el Reino Unido

## **1. La posición de Roosevelt**

El presidente Roosevelt recibió información de forma inmediata de lo que acontecía en España a través de las embajadas y por la propia prensa.

El embajador estadounidense en España, Claude G. Bowers, era un embajador político y amigo del presidente. Sus informaciones, de cierta importancia, serán también bastante sesgadas, con errores notables durante toda la guerra civil<sup>4</sup>. A pesar del poco crédito que acabaría obteniendo en el Departamento de Estado, la influencia sobre el presidente Roosevelt no debe desdeñarse.

Franklin Delano Roosevelt recibió la primera carta personal de Claude G. Bowers fechada en Hendaya, el 26 de agosto, en los primeros días de septiembre. En ella, el embajador le ponía en guardia, ya desde el primer párrafo, señalando que las nueve décimas partes de las informaciones de prensa eran falsas. Luego se extendía en el significado real de la lucha y los elementos subyacentes que la condicionaban. A su juicio, Azaña era el único gran hombre de Estado de España y de Europa -ignorando que nunca había hecho caso de las

---

<sup>3</sup> *Idem*, pp. 488-523

<sup>4</sup> Claude G. Bowers pasó toda la guerra fuera de España, en San Juan de Luz. Posteriormente publicó el libro *My Mission in Spain*, traducido al francés y al castellano. Sus simpatías eran claramente progubernamentales, y sus errores de apreciación, notables. Véase, por ejemplo, N. A. Naval Intelligence, c-10-j, 20792E, serial 55, 31 de agosto de 1936. Véase también a este respecto Traina, Richard (1968): *American Diplomacy and the Spanish Civil War*, Indiana, Indiana University Press, pp. 25-26.



informaciones sobre un posible golpe militar-; la conspiración, según le había informado el conde de Romanones, había comenzado al día siguiente de las elecciones -frase que subrayó el propio Roosevelt-, los rebeldes contaban con una rápida victoria, Habían contado con la Marina, con los vascos y con que el pueblo no se levantara y luchara con un gran coraje.

Señalaba también que los rebeldes no habían entrado a considerar que muchos de los suboficiales y los soldados no estaban de su lado, dada su extracción obrera y campesina.

A su juicio, si ganaban los rebeldes se instalaría una dictadura militar con un Consejo Consultivo. Se eliminaría el gobierno parlamentario, se suspenderían las garantías constitucionales, terminando con la libertad de prensa y expresión y el programa de escuelas públicas, se restaurarían los antiguos privilegios de la Iglesia, volverían los jesuitas, se abolirían todas las leyes aprobadas durante el régimen de Azaña, se penaría la huelga y se terminaría con la reforma agraria, expulsando a los pequeños agricultores y devolviendo las tierras. Posiblemente se celebraría un plebiscito para la restauración de la monarquía, a pesar de que los militares no la deseaban. En una palabra, España volvería de nuevo al siglo XVI. El resultado de esta transformación no sería otro que el comunismo.

Es también significativo en esta carta-informe que Bowers ensalzara el saber hacer de los líderes republicanos, inclusive Martínez Barrio, contraponiéndolos a los líderes de la derecha que habían buscado refugio en Francia y Portugal. Asimismo contraponía asombrosa y sesgadamente la actuación del gobierno de la República [conforme a la ley, respetando “escrupulosamente” los derechos de los acusados y, en caso de ser condenados y ejecutados, “tratados con toda consideración” con la asistencia de sacerdotes (j)] y la actuación de los rebeldes, que mataban sin juicio. Los excesos de la República los achacaba a los enemigos del gobierno, principalmente anarquistas y sindicalistas. Hecha esta contraposición emitió un juicio personal sobre la situación internacional. Las posibilidades de que la crisis precipitase una guerra europea eran preocupantes. Alemania e Italia estaban abiertamente a favor de los rebeldes, y Francia y su embajador, abiertamente a favor del gobierno republicano. En su opinión no debían verse envueltos en ningún tipo de asuntos internos españoles y dedicarse estrictamente a sacar a los norteamericanos de las zonas de peligro y mirar exclusivamente por los intereses norteamericanos:

En la posdata de la carta añadió de su puño y letra que sus simpatías estaban con el gobierno republicano, dado que los rebeldes eran el mismo tipo de personas que se oponían a su presidencia<sup>5</sup>.

Roosevelt, en una carta fechada el 16 de septiembre, se hizo eco de las opiniones del embajador y le señaló que tenía razón sobre la distorsión de noticias. La prensa de la cadena Hearst y la mayoría de los editores conservadores estaban propalando toda clase de atrocidades de parte del gobierno comunista de Madrid, pero no decían nada sobre las atrocidades de los rebeldes. También -añadía Roosevelt- estaba en lo cierto sobre la necesidad de mantener una completa neutralidad en los asuntos internos españoles. Se sentía feliz porque prácticamente cualquier norteamericano que había querido salir de España lo había conseguido; los que quedaban tenían muchas oportunidades y no podían hacer más. Lo único que le preocupaba era lo que podría ocurrir a un consulado si una ciudad era saqueada<sup>6</sup>.

Como puede percibirse, el presidente Roosevelt no sentía especial preocupación por el peligro comunista, ni tampoco los informes de Bowers lo dejaban traslucir. El tema del

<sup>5</sup> Franklin Delano Roosevelt Library, PSF, Spain, Box 69, Hendaye, 26 de agosto de 1936.

<sup>6</sup> *Idem*, carta del presidente Roosevelt de 16 de septiembre de 1936.



peligro comunista, hay que subrayarlo dadas algunas afirmaciones vertidas con cierta frecuencia en medios públicos de difusión, fue un elemento marginal en la definición de la política norteamericana con respecto a la guerra civil española.

Los problemas que preocuparon en estos primeros meses, como refleja la carta de Roosevelt, hicieron referencia a la evacuación de los ciudadanos norteamericanos ante la ola extremista desencadenada y los grupos armados incontrolados, así como la protección de las propiedades norteamericanas; el capital invertido en empresas y *stocks* se calculaba en ochenta millones de dólares.

Si la política de protección de ciudadanos norteamericanos tuvo éxito, los intentos de protección de las propiedades y empresas registraron un notable fracaso en la zona republicana; en la zona nacionalista, por el contrario, la confiscación fue rara. A finales del año 1936 se registró un hecho significativo, la discusión del acta de embargo para España.

## **2. El acta de embargo**

Con anterioridad habíamos indicado que el embargo de armas, municiones y pertrechos no era un embargo legal para el caso español. En agosto, la Oficina de Control de Armas y Municiones del Departamento de Estado había recibido una petición de aclaración de la compañía Glenn L. Martin sobre cuál sería la actitud con respecto a la venta de ocho aviones de bombardeo al gobierno español.

La respuesta se demoró algo, dado que la opinión estaba bastante dividida en el Departamento de Estado. Roosevelt no se mostró favorable a este tipo de ventas, al no considerarlo en línea con la política del gobierno. Finalmente, en la carta de respuesta quedó fijada la posición gubernamental al respecto: no interferencia en los asuntos internos de otras naciones, y en consecuencia la venta de armamento no se ajustaba al espíritu de la política del gobierno.

La carta se hizo pública, con lo que el Departamento de Estado quedaba condicionado en su libertad de movimientos. Moverse de esta posición crearía problemas no sólo en el Congreso, sino también en las relaciones con Francia y el Reino Unido. Todo parece indicar, que el tema de un posible levantamiento del embargo, en función del curso de la guerra, no se consideró; antes bien, se jugó con el supuesto de que la guerra sería de corta duración.

Por otra parte, el embargo en el caso español encontró una acogida favorable en la prensa. La petición gubernamental de abstenerse del tráfico de armas fue respetada durante los primeros meses -a pesar de los intentos de violar la política gubernamental de forma indirecta, exportando pequeñas cantidades vía México y Francia-. Cuando el gobierno de la República trató de forzar la situación, el asunto tomó otro cariz. El caso que sirvió de detonante para que el Congreso tomase cartas en el asunto fue el promovido por el presidente de la corporación Vimalert, Robert. L. Cuse, quien solicitó la exportación de aviones, motores y piezas de repuesto por un valor de 2.777.000 dólares. La prensa, atizada por el Departamento de Estado, atacó la decisión de Cuse.



El 28 de diciembre, al anunciarse la cesión de las licencias de exportación, un portavoz del Departamento de Estado criticó la decisión de Cuse, calificándola de muy desafortunada en un momento en que el Reino Unido, Francia y otras potencias europeas estaban tratando de fortalecer el acuerdo de no intervención. Roosevelt la consideró legal, pero no patriótica.

Este caso indujo a una revisión de la posición hasta entonces adoptada. En un primer momento Roosevelt pretendió que el Congreso le concediera poderes discrecionales para tratar los problemas que surgieran de una contienda interna en países extranjeros. La Administración intentó que se aprobara rápidamente una nueva legislación que impidiera la exportación de armas a España, haciendo inútil la iniciativa de Cuse. El asunto se discutió entre senadores, funcionarios y el propio presidente, llegándose finalmente a la fórmula de separar la legislación concerniente a España de la legislación general sobre la neutralidad y eliminando los poderes discrecionales del presidente. De este modo se trató como una cuestión de emergencia, sin complicarla con la legislación general de neutralidad, que hubiera dado lugar a un largo proceso en las Cámaras.

El 5 de enero se había producido una nueva concesión de licencias de exportación de armas y municiones para España a Richard L. Dinely valoradas en 4.507.000 dólares. Esto, unido al embarque rápido de la carga en el *Mar Cantábrico* realizada por Cuse, indujo la sensación de necesidad de actuar con presteza.

El Senado aprobó la resolución por unanimidad y la Cámara de Representantes lo hizo por 411 contra 1. La resolución conjunta empezó a tener operatividad a partir de su aprobación, el 8 de enero de 1937. Para esta fecha el *Mar Cantábrico* había partido hacia Veracruz para recibir otra carga de armamento. Paradójicamente, el barco acabaría siendo interceptado por las fuerzas nacionalistas el 3 de marzo de 1937.

La resolución conjunta estableció que mientras permaneciese la situación de contienda civil en España sería ilegal la exportación de armas, municiones y pertrechos de guerra a dicho país desde cualquier lugar de Estados Unidos o a cualquier país tercero para su posterior embarque a España. Las licencias concedidas para la exportación de estos materiales quedaban canceladas. Solamente cuando a juicio del presidente las condiciones de contienda civil hubiesen dejado de existir, proclamaría esta nueva situación y la resolución conjunta dejaría de tener validez.

La resolución conjunta había sido aprobada casi por unanimidad, y con dificultad' el presidente y la Administración podrían ya maniobrar.

Posteriormente, en abril, se discutió una nueva resolución sobre neutralidad en general que enmendaba la resolución conjunta aprobada el 31 de agosto de 1935. En ella el presidente recibía la autoridad para establecer el embargo en caso de guerra civil en un Estado extranjero si fuese de tal magnitud o en condiciones tales que la exportación de armas, municiones o pertrechos desde Estados Unidos amenazase o pusiese en peligro la paz de Estados Unidos. No obstante, el asunto español quedó fuera de la discrecionalidad del presidente. Así quedó reflejada en las actas por una declaración del congresista McReynolds<sup>7</sup>.

Aunque Roosevelt en junio estuvo considerando la posibilidad de declarar el embargo a Italia y Alemania por su intervención en la guerra civil española, el problema era complicado.

---

<sup>7</sup> Traina, *op.cit.*, capítulo 4.





El gobierno republicano no reconocía la existencia de un estado de guerra con Italia y Alemania, y, por otra parte, los informes de los embajadores en Europa prevenían contra este tipo de acción. Eden dijo claramente que una extensión del embargo podía considerarse, como mínimo, prematura. De este modo, la política norteamericana no cambió durante 1937.

En 1938 se reconsideró el asunto en función de la situación de Austria y la posibilidad de victoria de las fuerzas nacionalistas.

La política de apaciguamiento que estaba siguiendo el Reino Unido se estimaba negativa por el presidente Roosevelt y el Departamento de Estado, pero existía una gran reticencia a oponerse a la política británica y establecer una dinámica en Europa que pudiera conducir a la guerra.

Un sentimiento de anglofobia empezó a adueñarse de algunos senadores y congresistas, y las fuerzas favorables al régimen republicano reforzaron sus presiones ante el presidente y el Departamento de Estado. Solicitaban el levantamiento del embargo para el caso español

El consejero legal del Departamento de Estado preparó un memorándum el 31 de marzo sobre este tema. Lo mismo hizo la Oficina de Control de Armas y Municiones el 11 de abril. Las conclusiones fueron bastante similares: la resolución conjunta de 8 de enero de 1937 no había sido anulada por el Acta de Neutralidad de 1 de mayo de 1937. No existían indicaciones en la discusión de esta última de que el Congreso hubiese tenido intención de tomar una ulterior decisión sobre el tema español, autorizando al presidente, bajo ciertas condiciones, a poder obviar el embargo impuesto por la resolución conjunta de 8 de enero. Además, la resolución conjunta de 1 de mayo específicamente establecía que su finalidad era enmendar la resolución conjunta aprobada el 31 de agosto de 1935; por ello parecía lógico considerar que la resolución conjunta *no* enmendaba o eliminaba otra legislación<sup>8</sup>.

Quizá por ello el 2 de mayo el senador Nye presentó una resolución para eliminar el embargo de armas a España.

La situación se volvió algo difícil de manejar y la prensa favorable a la causa republicana empezó a atacar al Departamento de Estado y, en especial, a algunos funcionarios.

Tras diversas discusiones en el Departamento de Estado, quedó claro que el gobierno norteamericano no podía cambiar de política a menos que previamente lo hicieran Francia y el Reino Unido. Hull hizo una declaración, y posteriormente tuvo lugar una rueda de prensa, donde defendió a sus subordinados atacados por la prensa y desaprobó la resolución de Nye. El presidente Roosevelt había partido el día 30 de abril en un crucero hacia las Indias Occidentales y a su vuelta, el 8 de mayo, afrontó el problema. El 9 reunió a varios congresistas en la Casa Blanca, se entrevistó con Hull y días después aprobó un borrador a enviar al Comité de Relaciones Exteriores del Senado, previniendo contra el levantamiento del embargo para el caso español. Un cambio de política en aquellas circunstancias sólo traería complicaciones en una situación europea muy difícil.

No obstante, el 31 de agosto Roosevelt escribiendo a Claude Bowers le dijo con claridad que deseaba que sus amigos británicos viesan la situación como parecía ser, pero, “como sabes están haciendo todo lo posible para evitar la controversia la guerra por lo menos hasta 1940. Es sorprendente y produce tristeza ver cómo tantas pequeñas naciones han perdido su

<sup>8</sup> Franklin Delano Roosevelt Library, PSF, Spain, Box 69, Department of State Legal Adviser, memorándum de 31 de marzo de 1938. Office of Arms and Munitions Control, 11 de abril de 1938.



confianza en el Reino Unido durante los últimos dos o tres años”. Y a continuación añadía: “Quizá un poco más tarde -si la situación de Checoslovaquia no termina desastrosamente- pueda hacer algún tipo de movimiento con la finalidad de por lo menos ayudar a la terminación de la guerra española”<sup>9</sup>.

### **3. Reunión Cuatripartita de Munich**

Un mes después tuvo lugar la reunión cuatripartita en Munich. El pacto que se fraguó entre el Reino Unido, Francia, Italia y Alemania supuso el fraccionamiento de Checoslovaquia, con la anexión de los Sudetes a Alemania.

Tras esta reunión, Francia reconoció unilateralmente, el 5 de octubre, la conquista italiana de Etiopía y procedió al nombramiento de embajador en Roma. Diez días después partían de Cádiz hacia Nápoles diez mil voluntarios italianos.

A mediados de noviembre entró en vigor el acuerdo anglo italiano. La guerra parecía sentenciada.

En esta situación, el secretario del Interior, Harold Ickes, escribió al presidente Roosevelt una carta, fechada el 23 de noviembre, donde le expuso lo que había ocurrido en la conferencia de abogados celebrada en Washington hacía unos días y el papel prominente jugado por algunos abogados católicos. Todos habían sido de la opinión de que cualquiera que hubiese sido la consideración que la guerra civil española había recibido en sus inicios, la cuestión era que Hitler estaba adueñándose de España y en último término dominaría Iberoamérica. A su juicio, esto constituía una amenaza para los católicos de España y de Iberoamérica.

Otro aspecto que había sido subrayado era el hecho de que el embargo de armas contra el gobierno republicano inducía a la duda en los círculos gubernamentales iberoamericanos sobre si un gobierno de tendencia izquierdista amenazado por una insurrección apoyada por los países fascistas podría contar con que se le concediera el derecho a comprar equipo militar en Estados Unidos para la supresión de la insurrección. Parecía bastante claro que los emisarios de Alemania e Italia atizarían estas dudas en la conferencia panamericana de Lima y utilizarían las situaciones creadas en España y Checoslovaquia como prueba de que la amistad con los países totalitarios conllevaba ventajas materiales

Ickes, que conocía muy a fondo las simpatías que el presidente Roosevelt - un profundo antifascista- tenía con la causa republicana, y él mismo, partidario del levantamiento del embargo, proponía que se contrarrestase este tipo de propaganda reabriendo la posibilidad de que el gobierno republicano comprase armas en Estados Unidos. Esta iniciativa tendría tremendos efectos morales no sólo en Iberoamérica, sino también en Europa. Creía que todavía la política de Francia y el Reino Unido era suficientemente fluida como para ser influida fuertemente por la postura que adoptase el gobierno norteamericano. Esta apreciación era muy optimista. Ickes introdujo en la carta algunos argumentos que el escrito del Comité de Abogados, dirigido al presidente, desarrollaba. La situación había cambiado significativamente desde el 1 de mayo de 1937. Entonces parecía existir un esfuerzo honesto para parar los envíos de armas a las dos partes en conflicto a través del mecanismo de patrulla

---

<sup>9</sup> *Idem*, carta del presidente Roosevelt de 31 de agosto de 1938.



naval de las cuatro potencias y de control fronterizo, que sería abandonado al poco tiempo. El comité añadía que como habían desaparecido las condiciones que condujeron a la imposición del embargo, el presidente tenía autoridad para revocarlo<sup>10</sup>.

El presidente llamó por teléfono el 25 de noviembre a Summer Welles y le pidió información sobre este último punto. Welles, tras consultar el tema con el secretario Hull y los ayudantes legales, envió una carta al presidente exponiéndole que la promulgación del Acta de Neutralidad de 1 de mayo de 1937 no rescindía la resolución conjunta de 8 de enero de 1937. Si el presidente revocaba su proclamación de 1 de mayo, la prohibición de exportación de armas, municiones y pertrechos a España continuaría vigente, Welles, una vez hecha esta exposición, le explicó al presidente la posibilidad de que la conferencia panamericana de Lima propusiese una mediación. A su juicio, la posibilidad merecía un juicio favorable<sup>11</sup>.

No obstante, tres días después Roosevelt, en un memorándum al procurador general, le solicitó un estudio sobre el embargo a España. Exponía la situación legal creada por las dos resoluciones, la opinión del Departamento de Estado expuesta por Summer Welles y la opinión contraria del Comité de Abogados, que consideraba cancelada la resolución de 8 de enero por la de 1 de mayo.

Mientras se empezaba a preparar en el Departamento de Justicia la respuesta, Summer Welles envió un nuevo escrito al presidente con los razonamientos legales del Departamento de Estado, en respuesta a un memorándum del presidente que le hacía llegar la carta de Ickes.

Finalmente, el 5 de diciembre, Golden W. Sell elevó un memorándum al procurador general sobre el embargo español. El memorándum, de 10 folios y dos apéndices, concluía que la opinión del Departamento de Estado de que la resolución conjunta de 8 de enero había sido abrogada por la aprobación del Acta de Neutralidad de 1 de mayo no tenía fundamento. El presidente llevaba razón al considerar que tenía valor la pretensión de que la segunda resolución abrogaba la primera. Exponía las consecuencias políticas del levantamiento del embargo mediante una proclamación presidencial, los tribunales tendrían dificultades para considerar que el embargo continuaba en virtud de la primera resolución y posiblemente se forzaría al Congreso a abrogar la primera resolución y rehacer o establecer una nueva legislación con respecto a la segunda resolución<sup>12</sup>.

A estas alturas de la guerra, diciembre de 1938, el presidente Roosevelt no se animó a hacer frente a la presión del Congreso, que casi por unanimidad había aprobado el embargo para el caso español, y cuando Francia y el Reino Unido buscaban un arreglo entre las fuerzas moderadas de ambas partes y no querían forzar la guerra en Europa. Tampoco la conferencia panamericana, reunida en Lima, propuso una iniciativa de mediación, iniciativa que el Departamento de Estado, en este momento, consideraba de forma positiva.

Por otra parte, es difícil predecir qué hubiera pasado con el levantamiento del embargo, pues las arcas republicanas estaban vacías<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> *Idem*, carta de Harold Ickes de 23 de noviembre de 1938.

<sup>11</sup> *Idem*, Carta de Summer Welles de 25 de noviembre de 1938

<sup>12</sup> *Idem*, Memorándum for Attorney General, 5 de diciembre de 1938.

<sup>13</sup> Véase a este respecto la interpretación, ciertamente sesgada, de Herbert R. Southworth, "La propaganda católica y la guerra civil española", *Historia 16*, nº 43 (noviembre 1976), y nuestra contestación en *Historia 16*, nº 44 (diciembre 1976), p. 5



Tras el fracaso de la visita de Chamberlain a Roma en enero de 1939, el asunto español quedó sentenciado. La Segunda República no merecía una guerra en Europa.

Una vez estallada la Segunda Guerra Mundial, Eleanor Roosevelt, en una cena con Churchill, le explicó que, a su juicio, debían haber hecho algo más por el bando republicano durante la guerra civil. Churchill replicó que él y ella hubiesen sido los primeros en perder la cabeza si el bando republicano hubiese ganado<sup>14</sup>.

De este modo, la política norteamericana durante la guerra civil española no se apartó de la línea adoptada desde un principio: absoluta no interferencia en los asuntos internos españoles, que en la práctica significó abstenerse incluso de participar en cualquier iniciativa de mediación. La posición del presidente Roosevelt, claramente antifascista y favorable a la causa republicana, no fue suficiente para romper con el aislacionismo norteamericano en asuntos europeos y el liderazgo marcado por el Reino Unido.

---

<sup>14</sup> Eleanor Roosevelt, *This I remember*, p. 275



# UNISCI Discussion Papers

## CRÍTICA DE LIBROS:

Wilson, Andrew (2005): *Ukraine's Orange Revolution*.  
Nueva York, Yale University Press.  
ISBN 0300112904. 223 pp.

**AUTOR:<sup>1</sup>**

**JAVIER GRANADOS GONZÁLEZ**  
**Universidad Complutense de Madrid**

Comienzan a publicarse los primeros libros sobre la Revolución Naranja, período entre diciembre de 2004 y enero de 2005 en el que la sociedad ucraniana se rebeló contra el sistema corrupto e ineficaz defendido por el entonces presidente de Ucrania, Leonid Kuchma, y contra la manipulación de los resultados de las elecciones presidenciales celebradas en varias vueltas en esos meses. La pacífica concentración de miles de personas que acamparon en la plaza principal de Kiev durante semanas, a pesar del riguroso invierno ucraniano, protestando contra un masivo fraude electoral, se convirtió en un hecho que atrajo la atención mundial durante días.

Desde el año 2002, cuando el partido opositor Nuestra Ucrania, liderado por Victor Yúshenko, fue el más votado en esas elecciones presidenciales, era evidente que se convertía en el candidato de la oposición ideal para luchar contra el Gobierno de Leonid Kuchma, que presidía Ucrania desde 1994. Nada más finalizar aquellos comicios de 2002, octubre 2004 se marcó en rojo en el calendario de Ucrania como fecha clave para el futuro del país porque la Constitución impedía a Kuchma volver a presentarse y, por primera vez, existía un candidato no perteneciente al círculo gubernamental, no nacionalista ni pro ruso, sino centrista, y con serias posibilidades de aglutinar a casi toda la oposición. La aparición de unas cintas que recogían la voz del presidente Kuchma y de varios altos cargos de su gobierno solicitando acallar las críticas del periodista Georgy Gongadze, que apareció decapitado en septiembre de 2000, junto a la venta a Irak de varios radares rompiendo el embargo internacional y el acercamiento decidido de Kuchma a Moscú, fueron los principales hechos que fortalecieron la unidad de la oposición en Ucrania.

Por tanto, lo sucedido en Kiev entre noviembre de 2004 y enero de 2005, la Revolución Naranja, no debe sorprender. La mayoría de la sociedad ucraniana se mostraba absolutamente desesperanzada con el Gobierno corrupto e ineficaz de Kuchma. La candidatura de Yúshenko suponía la posibilidad de un cambio real que no sólo la población entendió, sino también muchos empresarios, de ahí que las recientes elecciones presidenciales hayan sido tan

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*



dramáticas por su importancia y por los hechos. Ucrania se encontraba ante la posibilidad de escoger su futuro.

El libro de Andrew Wilson, profesor de la Escuela de Estudios Eslavónicos y de Europa del Este (SSEES, siglas en inglés), perteneciente a la Universidad de Londres, no es sólo un trabajo sobre lo sucedido en esos dos meses aproximadamente de la Revolución Naranja, entre finales de 2004 y principios de 2005, sino que hace hincapié en numerosos aspectos del pasado lejano de Ucrania y del más reciente, que son ambos muy importantes para entender lo sucedido en el país y la forma de comportarse de diferentes sectores políticos.

En su obra, Wilson demuestra que tiene un gran conocimiento de Ucrania, buenos contactos en el país y unas fuentes de gran valor. Su trabajo no es sólo histórico, ni se limita a describir lo ocurrido y lo que cada político dijo, sino que explica con gran solvencia los puntos de más difícil comprensión de la Revolución Naranja, como el pasado empresarial de Yulia Timoshenko, los intereses políticos de los oligarcas, cómo el equipo de Yanúkovich trabajó para manipular el recuento de votos o el proceso de privatizaciones.

Wilson presenta el libro con una estructura de capítulos muy interesante porque cualquiera que esté sólo mínimamente familiarizado con la actualidad ucraniana puede comprender las causas, razones y consecuencias de la Revolución Naranja para Ucrania. Desde el inicio, el trabajo del profesor Wilson sorprende agradablemente. En el primer capítulo explica como el equipo de Yanúkovich logra acceder a los ordenadores de la Comisión Electoral Central encargados del recuento final y manipular el resultado hasta añadir un millón de votos más a los reales. Pero lo que realmente impacta es la transcripción de conversaciones entre miembros del equipo de Yanúkovich horas después de la celebración de la primera ronda de las elecciones, que demuestra el altísimo grado de impunidad y de corrupción con el que actuaron. Este primer capítulo es un aperitivo para atraer al lector.

A partir del segundo, Wilson comienza a desarrollar la estructura que anteriormente comentábamos de aportar datos y explicar determinados aspectos que son básicos para entender no sólo la Revolución Naranja, sino también la actualidad ucraniana. Uno de ellos es el estudio de los tres principales protagonistas de la Revolución Naranja: Victor Yúshenko, su aliada Yulia Timoshenko y el candidato gubernamental Victor Yanúkovik. La información sobre Timoshenko es muy útil porque ayuda a entender mejor su pasado de empresaria del sector energético al frente de United Energy System of Ukraine, una empresa con la que Timoshenko se enriqueció con la ayuda del entonces primer ministro Pavel Lazarenko. El negocio de esta empresa consistía en importar petróleo de Rusia y Asia central, que el Gobierno ucraniano subvencionaba parcialmente, y vender una parte a Europa. Cuando Timoshenko llegó al Gobierno quiso terminar con esa práctica y con cualquier tipo de mediación para importar petróleo o gas. Es decir, intentó poner fin exactamente a lo que ella hizo en sus años de empresaria y a lo que Yúshenko ha aceptado en enero de 2006 tras el acuerdo con la rusa Gazprom, porque la empresa Rosukrenergo será desde ahora la única con licencia para importar gas a Ucrania hasta 2009.

La trayectoria de los oligarcas de Ucrania también merece un espacio destacado en el trabajo de Wilson, que demuestra las conexiones empresariales-políticas existentes en Ucrania. Terminar con ellas es básico para que pueda desarrollarse una democracia sólida y estable. Sin embargo, atendiendo a los datos que Wilson aporta, parece un deseo lejos de conseguirse. Incluso el propio Yúshenko, aunque denunció durante la campaña electoral esa conexión, repitió el error de tantos otros dirigentes como Kuchma, o Yeltsin en Rusia, de apoyarse en exceso en empresarios que realmente buscan algo más que el interés de la





mayoría. Wilson afirma con mucha razón que “Yúshenko prometió una gran limpieza pero estaba demasiado cercano al corazón del viejo sistema para hacer que sus promesas no parecieran tan prometedoras”.

Dentro de los aspectos históricos, el autor hace un interesante recorrido por asuntos que son básicos para entender, por un lado, las diferencias históricas, religiosas, políticas y hasta económicas existentes actualmente en Ucrania, y por otro, para comprender las políticas defendidas por Yanúkovich y por Yúshenko, y si realmente existe riesgo de división en Ucrania. Para ello, Wilson realiza un somero pero muy preciso repaso histórico a aspectos de la formación de Kievan Rus, el proto Estado del que formaron partes tribus que posteriormente se convirtieron en el origen de rusos y ucranianos. También aborda el Tratado de Pereiaslav de 1654 que *unió* el territorio de Ucrania central al Imperio zarista, aunque realmente existe una amplia bibliografía sobre este asunto que no considera este acuerdo precisamente una unión, sino simplemente como una alianza defensiva, unión temporal, autonomía o protectorado, principalmente.

Este recorrido histórico permite al autor adentrarse en la supuesta división Este-Oeste existente en Ucrania, que niega completamente. Este argumento ya lo sostuvo Wilson en su libro *The Ukrainians. Unexpected Nation* (Yale University Press. 2000), en el que realiza un profundo análisis de las diferentes regiones ucranianas para concluir que esa división Este-Oeste es simplista. Realmente Ucrania está escindida por múltiples divisiones. Afirma que “el país tiene varias potenciales líneas internas de división, pero afortunadamente no coinciden de tal manera que puedan dividir al país en dos”. La minoría rusa en Ucrania, según el censo de 2001, es de un 17%, pero realmente quienes hablan ruso a diario son una cifra mucho mayor. La diferenciación religiosa (griegos católicos y ortodoxos) tampoco cumple la supuesta línea divisoria Este-Oeste, ya que por ejemplo hay regiones en el oeste de Ucrania, mayoritaria de religión griega católica, que son ortodoxas. El autor es más partidario de realizar una división del país en cuatro grandes zonas: occidente, centro, este y sur.

Esas cuatro regiones tuvieron un desarrollo histórico muy desigual no perteneciendo durante muchos años ni siquiera a la misma entidad política. Quizá la región que más puede identificarse con una identidad propiamente ucraniana sea la central porque fue el origen del Estado cosaco que dio paso a Ucrania y donde se desarrolló una memoria histórica de formar una nación diferente dentro del Imperio zarista que posteriormente se mantuvo durante la época soviética. Esta región de Ucrania central, a la que pertenece Kiev, mantiene un equilibrio entre las actitudes más extremistas de las provincias del este y oeste de Ucrania. Como Ian Bremmer ha afirmado, “la actitud predominante en Ucrania central es que Kiev y Moscú deben coexistir como dos estados amigos con excelentes relaciones, aunque separados”<sup>2</sup>.

El planteamiento de que esta herencia histórica de Ucrania central sea la más adecuada para el resto del país se ha demostrado en el último decenio con el hecho que ningún candidato ni del oeste ni del este del país ya ha logrado el consenso y, en cambio, un candidato defendiendo la independencia al mismo tiempo que manteniendo buenas relaciones con Rusia, como ha sido Yúshenko, ha conseguido el apoyo del oeste, centro, de numerosos votantes del sur y de más de los esperados en el este de Ucrania. Comprender que exista en estos momentos en Ucrania un candidato que defienda las ideas políticas y culturales tradicionales de la región central es el motivo que ha llevado a muchos politólogos a afirmar

---

<sup>2</sup> Bremmer, Ian: “The politics of ethnicity: Russians in the new Ukraine”, *Europe-Asia Studies*, vol. 46, nº 2 (1994), p. 281.



que el país se encontraba en las elecciones presidenciales de finales de 2004 ante una situación clave para progresar sin cambios dramáticos y aglutinando gran parte de las diferentes identidades que hoy coexisten en Ucrania.

El éxito de la Revolución Naranja ha radicado en parte en la existencia de un candidato de consenso no extremista que propone una identidad característica de Ucrania central, la tradicional desde un punto de vista histórico y la menos radical. En las mismas circunstancias de corrupción, negligencia e inmovilismo que rodeaba al Gobierno de Kuchma, e incluso con el fraude cometido en las dos primeras rondas de las presidenciales de finales de 2004, un candidato nacionalista (como Chornobil o Kravchuk, cada uno en su momento) no hubiera recibido por la población el mismo apoyo que Yúshenko obtuvo a finales de 2004 y principios de 2005.

A partir del capítulo cinco, el autor comienza a analizar en profundidad el proceso denominado Revolución Naranja a través de las estrategias de cada candidato para las elecciones presidenciales de finales de 2004. Wilson afirma que “una de las grandes ironías de la Revolución Naranja es que las autoridades pudieron haber ganado las elecciones usando métodos diferentes, pero hubo muchos planes e intereses, y al final finalizaron enfrentados”. El autor describe los diversos intentos de Kuchma para evitar la celebración de las elecciones, ya que era evidente que si estas se celebraban la victoria sería para Yúshenko. Entre esos intentos, realizados entre 2003 y 2004, el equipo de Kuchma planeó una reforma constitucional, retrasar las elecciones hasta marzo de 2006 y hacerlas coincidir con las parlamentarias, buscó que la Rada eligiera al presidente del país y no por sufragio universal e incluso llegó a insinuar que en caso de conflicto grave en Ucrania podría retrasar las elecciones. La última solución fue buscar un candidato para intentar ganar los comicios. Lo encontraron en Yanúkovich; muy probablemente porque era manejable. Quizá el autor debió tratar más en profundidad las razones por las que Moscú se inclinó tanto hacia Yanúkovich, sabiendo que su victoria sólo era posible con una manipulación de los resultados, un hecho que la población no aceptaría, en lo que ha sido un grave error de los analistas del Kremlin que demuestra al menos desconocimiento del desarrollo de la sociedad ucraniana. En cambio, en el último capítulo del libro, Wilson reserva un espacio considerable a citar opiniones de politólogos rusos a través de los cuales muestra el clima de opinión en Rusia sobre la Revolución Naranja, Ucrania y las razones por las que el Kremlin se decantó por Yanúkovich.

En los capítulos dedicados al análisis de los días de celebración de las elecciones, el autor incluye numerosas transcripciones de conversaciones entre miembros del equipo de Yanúkovich que demuestran el alto nivel de corrupción alcanzado por el Gobierno y que dejan al lector atónito. Wilson transcribe también varias conversaciones sobre los supuestos intentos del Gobierno de Kuchma para hacer desaparecer al periodista Georgy Gongadze en los que se cita al propio ex presidente de Ucrania pronunciando frases verdaderamente escalofriantes. En una de esas conversaciones, mantenida el 12 de junio de 2000, Kuchma le pregunta a Leonid Derkach, jefe del Servicio de Seguridad de Ucrania entre abril de 1998 y febrero de 2001: “¿Puedes ocuparte de él?” (refiriéndose al periodista Gongadze). Derkach le responde: “Dentro de poco tiempo su boca estará cerrada. Voy a aplastar a ese desgraciado”. En otra conversación fechada el 3 de julio de 2000, Kuchma y Litvin, entonces jefe de la Administración de Kuchma y hoy presidente del Parlamento ucraniano, hablan de la posibilidad de entregar a Gongadze a los chechenos. En todas estas conversaciones, el lenguaje utilizado por Kuchma y sus colaboradores es realmente soez.

El final del libro se centra en analizar los cinco meses de la presidencia de Yúshenko durante 2005, subrayando el sinsentido de incluir en el primer gobierno a representantes de



diferentes espectros de Ucrania, que desde un principio evitaron un plan único para afrontar las necesarias reformas. Yúshenko buscó formar un Gobierno de unidad nacional dando entrada a todos quienes apoyaron a la Revolución Naranja. Sin embargo, el resultado fue nefasto y la prueba está en que en septiembre de 2005 ese Gobierno desapareció, aunque era un destino que desde abril de 2005 se preveía por las enormes diferencias entre los ministros, a lo que Yúshenko no supo poner fin. ¿Por qué, por ejemplo, el presidente de Ucrania otorgó tanto poder a los socialistas en ese Gobierno cuando estos se subieron al carro de los vencedores sólo en el último momento? ¿Y por qué se le concedió el control de las privatizaciones a una socialista cuando su partido siempre estuvo en contra de cualquier revisión de las privatizaciones, exactamente lo contrario de lo que sostenía la primera ministra? Quizá se echa de menos un mayor análisis sobre las verdaderas razones que llevaron a Yúshenko a formar un Gobierno con políticos con ideas tan diferentes sobre asuntos tan importantes como las privatizaciones, las relaciones con Rusia y con los empresarios.

Muy probablemente la respuesta a este comportamiento de Yúshenko es que siendo un moderado, se sintió rehén del populismo y apoyo de la radical Timoshenko, primera ministra, y decidió introducir en el Gobierno un contrapoder para equilibrar sus ansias de luchar contra la corrupción empresarial, los negocios energéticos (en los que supuestamente ella estuvo implicada cuando fue presidenta de United Energy System of Ukraine) y de separarse lo más posible de Rusia.

Wilson finaliza su trabajo con una semblanza de las posibles alianzas de cara a las elecciones parlamentarias de marzo de 2006. Concluye el autor sobre este asunto que “una gran coalición como la Revolución Naranja no será posible ya que las normales diferencias políticas entre sus componentes volverán a resurgir, como ocurrió en Sajudis en Lituania y en Solidaridad en Polonia”. El último capítulo lo dedica a los apoyos exteriores que recibió la Revolución Naranja y la estrategia de Rusia hacia Ucrania. Las opiniones que el autor plasma de politólogos rusos coinciden en señalar que si Ucrania se transforma en breve tiempo se convertirá en uno de los peores enemigos de Moscú.

La conclusión que se desprende del libro es que la Revolución Naranja ha confirmado la existencia de una oposición sólida que exige terminar con el fraude y busca un cambio en la cultura política de Ucrania. Wilson considera que la Revolución Naranja debe ser entendida como el principio del cambio en Ucrania, que será largo, aunque, afirma, “en diez años será un país diferente”. Es un excelente libro para entender la actual Ucrania, conocer aspectos históricos básicos para comprender las divisiones internas del país y, con la transcripción de conversaciones entre los miembros del equipo de Kuchma y de Yanúkovich, descubrir la corrupción y la clase de dirigentes que desde 1994 dirigió Ucrania y que podría volver a hacerlo a partir de abril de 2006 en caso de que el Partido de Las Regiones de Yanúkovich, vencedor en las elecciones parlamentarias de marzo de este año, asuma el encargo de formar gobierno.

**EQUIPO UNISCI / UNISCI TEAM**

<b>DIRECTOR</b>	<b>Research Areas</b>	<b>E-mail</b>
<b>Prof. Antonio MARQUINA BARRIO</b> <i>Chair in International Security and Cooperation, Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Security, Mediterranean, Asia- Pacific, Arms Control.	marioant@cps.ucm.es

<b>DEPUTY DIRECTOR</b>	<b>Research Areas</b>	<b>E-mail</b>
<b>Prof. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS</b> <i>Department of Political Science, UNED University, Madrid</i>	Mediterranean, Subsaharian Africa, Energy.	cecheverria@poli.uned.es

<b>SENIOR RESEARCHERS</b>	<b>Research Areas</b>	<b>E-mail</b>
<b>Prof. Carlos CORRAL SALVADOR</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religions, Fundamentalism	ccorral@res.upco.es
<b>Prof. Javier DE QUINTO ROMERO</b> <i>Department of General Economics, San Pablo- CEU University, Madrid</i>	Energy	quirom@ceu.es
<b>Prof. David GARCÍA CANTALAPIEDRA</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	US & European Security, Transatlantic Relations, WMD	dgarciacan@wanadoo.es
<b>Prof. Javier Ignacio GARCÍA GONZÁLEZ</b> <i>Department of Juridical and Economic Sciences, SEK University, Segovia</i>	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	javier.garcia@sekmail.com
<b>Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ</b> <i>Ministry of the Interior, Spain</i>	Arms Control, Early Warning, Conflict Prevention	belen.lara@wanadoo.es
<b>Ms. María Luisa LOREDO</b> <i>Department of Political Affairs, United Nations Secretariat</i>	Post-Conflict, Peace Building	loredo@un.org
<b>Col. José Antonio SÁINZ DE LA PEÑA</b> <i>Spanish Army (Ret.)</i>	Mediterranean, Northern Africa, Iran, Caucasus	jslpena@mixmail.com
<b>Dr. Eunsook YANG</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific	sylviasorey@yahoo.es

<b>JUNIOR RESEARCHERS</b>	<b>Research Areas</b>	<b>E-mail</b>
<b>Ms. Gracia ABAD QUINTANAL</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@cps.ucm.es
<b>Mr. Antonio ALONSO MARCOS</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Central Asia	antonio.alonso.marcos@ gmail.com
<b>Ms. Pilar BALET ROBINSON</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Turkey	pilarbr@hotmail.com
<b>Ms. Almudena CARAMANZANA SANTOS</b> <i>Consultant</i>	Mediterranean	almcsan@cepade.es
<b>Ms. Ana DE ANTONIO PANIAGUA</b> <i>Journalist, "Diario de Cádiz"</i>	International Security	anideantonio@yahoo.es
<b>Mr. Alejandro DIZ RODRÍGUEZ</b> <i>EuropeAid Cooperation Office, European Commission</i>	Mediterranean	alejandro.diz- rodriguez@cec.eu.int
<b>Ms. Laura FERNÁNDEZ BERMEJO</b> <i>"General Gutiérrez Mellado" Institute, UNED University, Madrid</i>	Turkey	cyber_fb8@hotmail.com
<b>Mr. Javier MORALES HERNÁNDEZ</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Russian Federation, Energy	javier.morales@cps.ucm.es
<b>Ms. Sara NSO</b> <i>Journalist</i>	Africa	saranso@yahoo.es
<b>Mr. Alberto PRIEGO MORENO</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Caucasus, Central Asia, European Security	albertopriego@cps.ucm.es
<b>Ms. Julia PULIDO GRAGERA</b> <i>Member, Chair in Intelligence and Democratic Systems, Rey Juan Carlos University, Madrid</i>	Intelligence	julpul@hotmail.com
<b>Ms. Xira RUIZ CAMPILLO</b> <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Conflict Prevention	xiraxirae@yahoo.com
<b>Lt. Manuel VÁZQUEZ MUÑOZ</b> <i>Ministry of Defense, Spain</i>	European Security	mvazmu@terra.es





Para cualquier consulta sobre nuestras actividades, pueden dirigirse a:

*If you have any queries about activities, please contact us at:*

**UNISCI**

Desp. 2413, Departamento de Estudios Internacionales,  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.  
Campus de Somosaguas, s/n. 28223 Madrid, Spain

*E-mail:* [grupounisci@yahoo.es](mailto:grupounisci@yahoo.es) • *Website:* [www.ucm.es/info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci)  
*Phone:* (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655