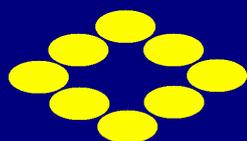


UNISCI Discussion Papers

ISSN 1696-2206

Nº 10

Enero / January 2006



UNISCI

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

**RESEARCH
UNIT ON
INTERNATIONAL
SECURITY AND
COOPERATION**



Disponibile on-line:
Available on-line:

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

NÚMERO ESPECIAL • SPECIAL ISSUE

LA REFORMA DE LA ONU / THE REFORM OF THE UN

Romualdo Bermejo (coord.), Eugenia López-Jacoiste, Cesáreo Gutiérrez Espada, María José Cervell, Carlos Fernández Liesa, Ana Manero

IRÁN / IRAN

Ali Soltanieh, Javier de Quinto, Manouchehr Moradi, José Antonio Sáinz de la Peña, Amir Haji-Yousefi

TURQUÍA / TURKEY

Pilar Balet

La cuestión de la identidad europea en el proceso de adhesión de Turquía

EUROPA / EUROPE

*Maciej Celewicz and
Monika Niziol-Celewicz*

Relations between Poland and its Eastern Neighbours after the 1999 NATO Enlargement

Nicu Popescu

The EU and Transnistria

George Dura

Repercussions of Romania's Accession to the EU on the Freedom of Movement of Moldovan Citizens

RUSIA / RUSSIA

Anna Karpenko

Regionalization and Identity: The Subjectivity of Kaliningrad

Stanislav Secieru

Russia's Foreign Policy under Putin: "CIS Project" Renewed

Tamara Semenova

Russian Civil Society and Governmental Policy

ASIA CENTRAL Y ASIA-PACÍFICO / CENTRAL ASIA AND ASIA-PACIFIC

Najam Abbas

Bolstering Security and Boosting Democracy in South and Central Asia

Eunsook Yang

How to Cope with the Challenges of Transition of the ROK-U.S. Alliance

ESTADOS UNIDOS / UNITED STATES

Gustavo Díaz

The U.S. Intelligence Reform and the National Intelligence Strategy of October 2005

SANTA SEDE / HOLY SEE

*Carlos Corral y
Alberto Priego*

Mensaje de S.S. Benedicto XVI para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz [*Spanish & English*]

*Carlos Corral y
Gracia Abad*

Discurso de S.S. Benedicto XVI al cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede [*Spanish & English*]

Julio L. Martínez

El personalismo solidario de Juan Pablo II

70º ANIVERSARIO DE LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA / 70TH ANNIVERSARY OF THE SPANISH CIVIL WAR

Antonio Marquina

El Pacto Galeuzca
El Servicio Secreto Vasco
El caso del PNV en la rendición de Bilbao (1937)

UNISCI Discussion Papers

N° 10

Enero / January 2006

Esta publicación se encuentra disponible de forma gratuita en nuestra página web, 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. 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
Web: 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, 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

Yelena Kalyuzhnova

Director, Centre for Euro-Asian Studies, University of Reading

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

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

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

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>	11
-------------------------	---------------------------------------	----

LA REFORMA DE LA ONU / THE REFORM OF THE UN

<i>Romualdo Bermejo y Eugenia López-Jacoiste</i>	Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio	15
<i>Romualdo Bermejo y Eugenia López-Jacoiste</i>	La reforma institucional de las Naciones Unidas	23
<i>Cesáreo Gutiérrez Espada</i>	El “uso de la fuerza” en los informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)	75
<i>María José Cervell</i>	Las armas de destrucción masiva y el nuevo milenio: conclusiones del Informe del Secretario general de marzo de 2005 (Un concepto más amplio de la libertad: seguridad y derechos humanos para todos)	103
<i>Carlos Fernández Liesa y Ana Manero</i>	Perspectivas del desarrollo a la luz de los informes del Grupo de Alto Nivel y del Secretario General (2005)	119
<i>Cesáreo Gutiérrez Espada, Romualdo Bermejo y Eugenia López-Jacoiste</i>	El Documento Final de la Cumbre Mundial 2005	133

IRÁN / IRAN

<i>Ali Soltanieh</i>	Iran Going Nuclear?	141
<i>Javier de Quinto</i>	Ocho razones por las que el sector eléctrico iraní puede pasar sin la energía nuclear	157
<i>Manouchehr Moradi</i>	Caspian Pipeline Politics and Iran-EU Relations	173
<i>José Antonio Sáinz de la Peña</i>	Los principales actores en la ocupación de Iraq	187
<i>Amir Haji-Yousefi</i>	Evaluation of Iran's Foreign Policy in Iraq	201

TURQUÍA / TURKEY

<i>Pilar Balet</i>	La cuestión de la identidad europea en el proceso de adhesión de Turquía	211
--------------------	--	-----

EUROPA / EUROPE

<i>Maciej Celewicz and Monika Niziol-Celewicz</i>	Relations between Poland and its Eastern Neighbours after the 1999 NATO Enlargement	221
<i>Nicu Popescu</i>	The EU and Transnistria	247
<i>George Dura</i>	A Tale of Two Visa Regimes: Repercussions of Romania's Accession to the EU on the Freedom of Movement of Moldovan Citizens	257

RUSIA / RUSSIA

<i>Anna Karpenko</i>	Regionalization and Identity: The Subjectivity of Kaliningrad	277
<i>Stanislav Secieru</i>	Russia's Foreign Policy under Putin: "CIS Project" Renewed	289
<i>Tamara Semenova</i>	Russian Civil Society and Governmental Policy	311

ASIA CENTRAL Y ASIA-PACÍFICO / CENTRAL ASIA AND ASIA-PACIFIC

<i>Najam Abbas</i>	Bolstering Security and Boosting Democracy in South and Central Asia	317
<i>Eunsook Yang</i>	How to Cope with the Challenges of Transition of the ROK-U.S. Alliance	341

ESTADOS UNIDOS / UNITED STATES

<i>Gustavo Díaz</i>	The U.S. Intelligence Reform and the National Intelligence Strategy of October 2005	353
---------------------	---	-----

SANTA SEDE / HOLY SEE

<i>Carlos Corral y Alberto Priego</i>	Mensaje de S.S. Benedicto XVI para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz, 1 de enero de 2006	377
	<i>Message of His Holiness Benedict XVI for the Celebration of the World Day of Peace, 1 January 2006</i>	385

<i>Carlos Corral y Gracia Abad</i>	Discurso de S.S. Benedicto XVI al cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede, 9 de enero de 2006	393
	<i>Address of His Holiness Benedict XVI to the Diplomatic Corps Accredited to the Holy See, 9 January 2006</i>	401
<i>Julio L. Martínez</i>	El personalismo solidario de Juan Pablo II: convertir la interdependencia en solidaridad	409

70º ANIVERSARIO DE LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA / 70TH ANNIVERSARY OF THE SPANISH CIVIL WAR

<i>Antonio Marquina</i>	El Pacto Galeuzca: planteamientos confederales de Euzkadi y Catalunya tras la Guerra Civil	423
<i>Antonio Marquina</i>	El Servicio Secreto Vasco	435
<i>Antonio Marquina</i>	Mediación, garantías y seguridades internacionales: el caso del PNV en la rendición de Bilbao (1937)	451

CRÍTICA DE LIBROS / BOOK REVIEWS

<i>Javier Morales</i>	Serra i Massansalvador, Francesc (2005): <i>Rusia: la otra potencia europea</i> . Barcelona, Fundació CIDOB	477
Equipo UNISCI / <i>UNISCI Team</i>		480



UNISCI Discussion Papers

NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE

ANTONIO MARQUINA
Director, UNISCI

Este número supone un hito importante en la evolución de la revista. Es el número diez, y precisamente abre también el cuarto año de andadura de la revista que ha pretendido desde su inicio servir como foro de discusión de asuntos internacionales y de seguridad y defensa, dando cabida a opiniones suficientemente cualificadas sobre temas muy dispares, que con dificultad encontrarían acomodo en otro tipo de publicaciones mucho más formales en cuanto extensión y menos ágiles en cuanto a contenidos.

El número es un número especial, más amplio que de costumbre, queriendo significar la importancia de este acontecimiento en la vida de la revista.

La revista contiene varios bloques monográficos claramente diferenciados: el primero sobre la reforma de la ONU, coordinado por el catedrático Romualdo Bermejo, el segundo sobre Irán, fruto de un encuentro entre UNISCI y el instituto iraní IPIS en noviembre de 2005, un tercero sobre la ampliación de la UE hacia los estados del este de Europa y sus implicaciones y repercusiones, un cuarto de gran actualidad sobre Rusia, diversos estudios y exposiciones sobre problemas candentes en Asia Central, Corea del Sur, la reforma de los servicios de información en los Estados Unidos, la posición de la Santa Sede en temas internacionales con el nuevo Papa Benedicto XVI, así como un conjunto de estudios históricos relacionados con la guerra civil española, dado que en el año 2006 se cumple el setenta aniversario de esta tragedia española, especialmente seleccionados para dar una dimensión a la situación presente donde se ha abierto una discusión profunda sobre las peticiones y la reforma de los estatutos de significadas autonomías españolas. Bastantes planteamientos actuales parecen sacados del túnel del tiempo.

Los lectores de la revista pueden encontrar así unos estudios y exposiciones serios que les pueden permitir clarificar los planteamientos para la reforma de las Naciones Unidas, el informe del grupo de alto nivel, los aspectos institucionales, la cuestión del uso de la fuerza, las armas de destrucción masiva, la pobreza, el terrorismo, el imperio de la ley, los derechos humanos, en una palabra qué se está haciendo para fortalecer y renovar las Naciones Unidas.

En el tema de Irán, la lectura de los artículos permitirá esclarecer el punto de vista oficial de Irán sobre la cuestión nuclear, con un artículo del embajador Soltanieh, físico nuclear y una exposición del profesor Javier de Quinto, director general de Red Eléctrica de España, aportando diversas razones para considerar que el desarrollo del proceso de fabricación de combustible nuclear que pretende Irán es un error desde el punto de vista energético y de política tecnológica; así como diversos artículos sobre la política regional iraní, incluyendo la estabilización de Iraq tras la guerra, y el tema de la energía.



La publicación de varios artículos sobre Rusia es asimismo relevante, dado el proceso de reafirmación exterior que está llevando a cabo el presidente Putin.

He aquí pues un nuevo número que esperamos contribuya al debate de las muy diversas cuestiones que aquí se exponen.

Quede finalmente nuestro agradecimiento a los diversos autores que desinteresadamente han colaborado en este número especial; al Comité Científico y otros expertos que han revisado los diversos manuscritos; y, de forma especial, al catedrático Romualdo Bermejo, miembro del Comité Científico de la revista, que ha coordinado los diversos trabajos sobre la reforma de la ONU.

* * *

This issue is an important milestone in the evolution of the journal. It is No. 10, and precisely it also opens the fourth year of our publication, which from the beginning has aimed to be a forum for discussion of international and security and defence affairs, including highly qualified opinions on many different topics, which with great difficulty would fit into much more formal – with regard to their extension – and less agile – with regard to contents – publications.

This is a special issue, broader than as usual, meaning the importance of this event in the life of our journal.

It includes several monographic blocs, clearly differentiated. The first of them, on the reform of the UN, coordinated by Professor Romualdo Bermejo. The second, on Iran, as a result of a meeting between UNISCI and the Iranian institute IPIS in November 2005. A third bloc, on EU enlargement to Central and Eastern Europe and its implications and repercussions. The fourth, very topical now, on Russia. Fifth, several studies on important problems in Central Asia, South Korea, the reform of U.S. intelligence services, the position of the Holy See on international affairs with the new Pope Benedict XVI. Also, a group of historical studies related to the Spanish Civil War, because of the commemoration in 2006 of the 70th anniversary of this tragedy in our country; the articles are especially selected to give the proper dimension to the current situation, in which an in-depth discussion has been opened on the demands and reform of the Statutes of Autonomy of several Spanish autonomous regions. Much of the current thinking looks like having come through a tunnel of time.

The readers of our journal can therefore find serious studies which will help them understand the proposals for UN reform, the High Level Group report, the institutional aspects, the question of the use of force, WMD, poverty, terrorism, the rule of law, human rights... that is, what is being done in order to strengthen and renew the United Nations.

On Iran, reading our articles will clarify that country's official point of view on the nuclear question, with a study by Ambassador Soltanieh – a nuclear physicist – and other by Professor Javier de Quinto, director-general of Red Eléctrica de España (Spanish Electricity Network) – both of which give several reasons to consider that the development of a process to make nuclear fuel which Iran wants is a mistake from the point of view of energy and



technology policy –; as well as several articles on Iranian policies in the region, including the stabilization of Iraq after the war, and the question of energy.

The publication of several articles on Russia is also relevant, given the process of external reassertion started by President Putin.

Here we have, then, a new issue, which we hope will contribute to the debate of the many different topics that are presented.

Finally, we express our gratitude to the authors that – in an altruistic way – have collaborated in this special issue; to the Advisory Board and other experts who have reviewed the manuscripts; and especially to Professor Romualdo Bermejo, member of the Advisory Board, who has coordinated the papers on UN reform.





UNISCI Discussion Papers

“UN MUNDO MÁS SEGURO: LA RESPONSABILIDAD QUE COMPARTIMOS”. INFORME DEL GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE LAS AMENAZAS, LOS DESAFÍOS Y EL CAMBIO

AUTORES:¹

ROMUALDO BERMEJO GARCÍA
Universidad de León
EUGENIA LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ
Universidad de Navarra

1. Planteamiento de la cuestión

La aparición de nuevos actores internacionales, algunos de ellos organizaciones terroristas, la proliferación de armas de destrucción masiva, situaciones de extrema pobreza, la inseguridad ciudadana y violaciones masivas de los derechos fundamentales, la contaminación del planeta, accidentes y delitos medioambientales etc., todo esto supone nuevos retos a la comunidad internacional. Evidentemente, en 1945 no se podía prever el desarrollo de tales acontecimientos y menos aún su carácter de amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. Por lo tanto, la Carta de las Naciones Unidas tampoco podía prever mecanismos jurídicos adecuados para combatirlos. Teniendo en cuenta esta evolución, quizás haya que pensar que ha llegado el momento de revisar algunas de las disposiciones de la Carta que se han quedado anquilosadas y parcialmente obsoletas. Es incontestable que las Naciones Unidas necesitan una reforma profunda de su Carta, proporcional a la nueva situación mundial, que le capacite para funcionar eficazmente, abarcando aspectos materiales y formales que vayan más allá de una simple reforma numérica del Consejo de Seguridad². Por que ampliar sólo la composición de este órgano no sería suficiente si se quiere capacitarlo para actuar con legitimidad y credibilidad ante las nuevas amenazas. En esta reforma no debería faltar, a nuestro juicio, la atribución de nuevas competencias materiales de actuación que incluyera una clara definición sobre los actos que constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales y cómo actuar antela agresión terrorista, medioambiental o la humanitaria. De esta forma, el Consejo podría recurrir a las medidas previstas en el capítulo VII, sin necesidad de artimañas jurídicas y políticas constantemente criticadas por la opinión pública internacional. Claramente, no se trata de precisar cómo deberían cambiar las Naciones Unidas, sino más bien, teniendo en cuenta los cambios que ha habido en el mundo, cómo deben evolucionar sus

¹ 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.*

² En particular Fassbender, B. (1998): *UN Security Council Reform and the Right of Veto*, The Hague, Kluwer Law International; Müller, Joachim (ed.) (1997): *Reforming the United Nations: New Initiatives and Past Efforts*, vols. I, II, III, The Hague, Kluwer Law International; Riquelme Cortado, R. (2000): *La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU: el incremento de sus miembros y su más adecuada representación equitativa*, Madrid, Dykinson.



relaciones con los Estados, la sociedad civil y otros actores para que la Organización sea plenamente eficaz y pertinente.

Esto no significa que los miembros del Grupo estuvieran totalmente de acuerdo con todos los aspectos tratados en su informe. Es más, en él se valoran y reconocen las diferencias políticas y científicas, aunque lógicamente, domina una valoración unánime sobre las diferencias fundamentales de la época fundacional de la Organización, las experimentadas durante la Guerra Fría y las actuales. En cambio, no se alcanza el consenso respecto de las modalidades de reforma estructural del Consejo de Seguridad, aunque todos los expertos admiten que “sería un craso error permitir que el debate necesario para escoger entre las diversas opciones desviara la atención de las decisiones que hay que adoptar sobre otras propuestas de cambio, cuya validez y viabilidad no depende del aumento del número de miembros del Consejo”³.

Pero en las cuestiones de fondo, el consenso alcanzado es altamente loable. El informe del Grupo de Alto Nivel presenta una nueva visión de la seguridad colectiva e identifica como amenazas y peligros a la paz y seguridad internacionales diversas situaciones presentes en el mundo, como la pobreza, las enfermedades infecciosas, el deterioro del medio ambiente, los conflictos internos y el terrorismo, la delincuencia internacional organizada o la proliferación de armas de destrucción masiva. Tras su identificación se examina cómo mejorar el sistema de seguridad colectiva, el desafío de la prevención, el uso de la fuerza y el reto de la consolidación de la paz para proteger a la población civil. Sin embargo, el Grupo es consciente de que difícilmente se podrán adoptar medidas en estos temas si no se superan las deficiencias institucionales actuales a la hora de reaccionar y si no se adoptan reformas estructurales en los órganos decisorios para ganar en efectividad, credibilidad y legitimidad.

El Secretario General presentó en marzo de 2005 el informe correspondiente al plan de seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio⁴. En él se recoge un claro diagnóstico de la actual situación de la Organización y se adjunta un proyecto de programa para ser examinado en la cumbre de septiembre de 2005, con miras a la adopción de medidas concretas para su renovación. Sus propuestas van dirigidas a *alcanzar vivir en libertad sin miseria, sin temor y en dignidad*. El Secretario estima prioritario el prevenir la pobreza y todo lo que ésta lleva consigo, fomentar el desarrollo e invertir en seguridad colectiva para garantizar el estado de derecho, los derechos humanos y la democracia. Subraya que tales objetivos sólo se alcanzarán si se adoptan reformas materiales e institucionales que fortalezcan el sistema de las Naciones Unidas y la efectividad de sus órganos.

La sintonía, por tanto, de ambos informes aconseja el estudio en conjunto de sus aspectos más relevantes, en particular, del nuevo concepto de seguridad colectiva, el uso de la fuerza, la cuestión del Consejo de Seguridad, el medio ambiente y las reformas institucionales para la consolidación de la paz y la defensa de los derechos humanos. Parece ser que ahora sí, que existen propuestas de reforma realistas, globales, íntegras y adecuadas a las necesidades de la comunidad internacional, que podrían marcar una nueva era de las Naciones Unidas.

³ UN. Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, p. 6, carta dirigida al Secretario General por el Presidente del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.

⁴ La resolución 55/2, de 8 de septiembre de 2000, de la Asamblea General, más conocida como la *Declaración del Milenio* que contiene un plan de acción.



2. Mandato y composición del Grupo de Alto Nivel

El Grupo de Alto Nivel nace en diciembre de 2003 por deseo del Secretario General de que se evaluaran las actuales amenazas a la paz y seguridad internacionales y se formularan recomendaciones para fortalecer las Naciones Unidas, a fin de que la Organización pudiera proporcionar seguridad colectiva para todos en el siglo XXI⁵. Obedece, por tanto, “al propósito de recomendar medidas claras y prácticas para asegurar una acción colectiva eficaz sobre la base de un riguroso análisis de las amenazas futuras a la paz y seguridad, una evaluación de la aportación que puede hacer la acción colectiva y una minuciosa evaluación de los métodos, instrumentos y mecanismos que existen, entre ellos los órganos principales de las Naciones Unidas”⁶. En el mandato se excluía expresamente la facultad del Grupo para formular recomendaciones sobre conflictos o situaciones políticas concretas. Se le pedía una evaluación general de los problemas en materia de seguridad y que recomendase los cambios necesarios para superarlos eficazmente, concibiendo la seguridad en sentido amplio, ya que no se limita estrictamente a lo militar, sino que incluye también los aspectos económicos y sociales relacionados con la seguridad.

El Grupo estaba formado por dieciséis miembros, expertos independientes, para cuyo nombramiento se siguió el criterio de la representación geográfica equitativa, con la salvedad de un factor político importante: el Grupo debería contar también con un nacional de los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Así que, además de un miembro por cada Estado miembro permanente, el Grupo estaba compuesto por cuatro miembros provenientes de los países asiáticos (Tailandia, India, Japón y Pakistán); dos de África (Ghana y Tanzania); dos de Latinoamérica (Brasil y Uruguay); un miembro de los países árabes (Egipto); uno de Europa (Noruega) y otro de Oceanía (Australia). Nótese que de los Estados que se presentan como firmes candidatos para ser miembros del Consejo de Seguridad, Alemania, Nigeria y Sudáfrica no estaban representados en el Grupo. Los expertos de este Grupo, se puede decir, que son procedentes de una forma equilibrada de Estados desarrollados y en desarrollo.

No es mera curiosidad que en el anexo IV adjunto al informe se reproduzca la agenda de trabajo del Grupo, las consultas regionales y los seminarios celebrados en colaboración con los gobiernos de algunos Estados, fundaciones e instituciones académicas, etc., ya que se pretendía un examen y una valoración global, objetiva, e imparcial, sin ceñirse a unas determinadas fronteras.

3. Estructura interna del informe del grupo de alto nivel

El informe está dividido en cuatro partes. En la primera, titulada “Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad”, se analizan las distintas situaciones de 1945 y 2005, que justifican una nueva definición de los principios y valores de la Carta. El informe hace hincapié en que dichos principios y valores son los mismos, aunque en la actualidad tengan que entenderse de

⁵ UN. Doc. A/58/612, de 28 de noviembre de 2003, memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización relativa a la carta de fecha 3 de noviembre de 2003 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General con el fin de aprobar el mandato del Grupo de Alto Nivel que debía encargarse de examinar las principales amenazas y desafíos a que hace frente el mundo en la vasta esfera de la paz y la seguridad, incluidas las cuestiones económicas y sociales en la medida en que se relacionan con la paz y la seguridad, y hacer recomendaciones respecto de los elementos de una respuesta colectiva.

⁶ UN. Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, Anexo II, p. 2 del mandato, p. 104 (versión castellana).



forma amplia y más acordes con la realidad, pero sin violentar su propia naturaleza. Lo importante de esta primera parte es, a nuestro juicio, que la seguridad internacional se fundamenta en la soberanía de los Estados y que depende de cómo los Estados ejercen su responsabilidad frente a las obligaciones asumidas en la Carta. Pero esta soberanía estatal no es entendida sólo de forma funcional, como mero derecho de autonomía, sino como límite a la acción del Estado en la protección del propio pueblo y de los pueblos de todos los Estados. Sobre esta cuestión, consideramos importante que el Grupo de Alto Nivel haga suya la forma de entender la soberanía del Estado como responsabilidad, que ya había sido objeto de un estudio sistemático por parte de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, auspiciada por el gobierno de Canadá⁷. El Grupo parte de esta concepción de *soberanía-responsabilidad* para acometer su mandato, aunque sin mencionar expresamente al informe canadiense. Podría entenderse que este planteamiento está asumido plenamente en la comunidad internacional. Este concepto impregna todo su informe y, en particular, la parte III del mismo, al evaluar la seguridad colectiva y el uso de la fuerza⁸.

La segunda parte del informe está dedicada a “La seguridad colectiva y el desafío de la prevención”. Por un lado se analizan las distintas categorías de amenazas y peligros de la paz y seguridad internacionales y, por otro, se plantean las medidas preventivas que podrían mermar tales peligros. Partiendo de un concepto amplio de amenazas, el informe se centra en primer lugar en la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental. En segundo lugar se tratan los conflictos bélicos, tanto el internacional –en el sentido clásico del término– como los de carácter interno, pero que pueden resultar más mortíferos que los primeros. El orden seguido para el análisis de estas cuestiones no resulta casual, sino que manifiesta cómo para poder prevenir los conflictos armados hay que invertir esfuerzos para prevenir y atajar las causas últimas que originan los conflictos, es decir, la pobreza, la falta de agua, la falta de condiciones mínimas de vida digna y de desarrollo... etc. Amenazas todas ellas que difícilmente se pueden combatir eficazmente mediante el uso de la fuerza. A continuación, se siguen analizando otras amenazas a la paz, como la proliferación de armas de destrucción masiva en todas sus versiones (nucleares, radiológicas, químicas y biológicas) y otros peligros, como el terrorismo y la delincuencia internacional organizada. En relación con estos dos últimos aspectos, en el informe se reconoce el potencial de estos nuevos actores internacionales que no respetan las normas del Derecho internacional. De ahí la imperiosa necesidad de adaptar los mecanismos típicos de las relaciones internacionales a este tipo de nuevos actores. De lo contrario, estaríamos hablando distintos idiomas. Tras la evaluación de las amenazas, el informe se centra en otra gran cuestión, relativa al papel de las sanciones *como herramienta vital para hacerles frente de forma preventiva*⁹.

En la tercera parte se encuentra el tema central del informe, que trata la cuestión de “la seguridad colectiva y el uso de la fuerza”. Se intenta dar respuesta a los nuevos retos de la seguridad surgidos tras los últimos acontecimientos y que tantas críticas y dudas han suscitado en la doctrina, en la política y en la práctica misma de las organizaciones internacionales dedicadas a la seguridad. Se plantea qué ocurre si fracasa la prevención por medios pacíficos, si las medidas preventivas resultan infructuosas, si las amenazas distantes se hacen inminentes, si las amenazas inminentes se hacen reales o si una amenaza no inminente

⁷ Informe de la Comisión Internacional sobre intervención y Soberanía de los Estados, diciembre de 2001 en <http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/report-en.asp>. Esta Comisión fue auspiciada por el Gobierno de Canadá y establecida en la Asamblea General en septiembre de 2000 con el fin de dilucidar las diversas cuestiones de tipo jurídico, moral, operacional y político sobre el alcance de la intervención humanitaria.

⁸ UN. Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, párr. 198, 201 y 203.

⁹ *Ibid.* párr. 178 y ss.



cobra carácter muy real y no parece posible detenerla sin usar la fuerza militar¹⁰. Junto a estas cuestiones de la legalidad y legitimidad del uso la fuerza, se tratará también cómo fortalecer las capacidades de la Organización para imponer, mantener y consolidar la paz.

En la cuarta y última parte del informe se presentan diversas medidas para fortalecer las Naciones Unidas y hacerlas más eficaces para el siglo XXI. Se formulan una serie de propuestas de reformas institucionales de los órganos principales acordes con las sugerencias materiales de los apartados anteriores. Sin embargo, en este paquete de reformas ni siquiera se menciona al Tribunal Internacional de Justicia. La reforma del Consejo de Seguridad es uno de los puntos más discutidos y, quizá por ello, se presentan propuestas más elaboradas que para los demás órganos. No se puede negar la trascendencia de la reforma de este órgano frente a la de otros, sin embargo, un trato tan desigual de los distintos órganos merma la coherencia del sistema y la credibilidad de la Organización en su conjunto que no consigue así separarse de su habitual politización. Este capítulo concluye con la presentación de sugerencias para las modificaciones de los artículos 23, 53 y 107 de la Carta, así como del artículo 47 y aquellos otros que hacen referencia al Comité de Estado Mayor previsto en esta disposición.

4. Informe del Secretario General: documento de debate en la cumbre de septiembre de 2005

Como se ha señalado, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó en marzo de 2005 su informe *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, sobre el seguimiento de los objetivos del milenio¹¹. En sus consideraciones, el Secretario parte de las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel, que las hace suyas, aunque reformula y puntualiza algunas de ellas. En su presentación pública, el Secretario apeló a los gobiernos de los Estados miembros en la Asamblea General a no desaprovechar esta oportunidad histórica de la cumbre de septiembre del este mismo año y les invitaba a acoger sus propuestas como un único paquete de medidas, pues en su formulación había tenido en cuenta las reivindicaciones e intereses de los distintos grupos de Estados y regiones¹².

En cuanto al contenido de este informe, el Secretario trata las cuestiones de la cooperación para el desarrollo en su segunda parte, bajo el título “Libertad para vivir sin miseria”. Su núcleo duro consiste en idear y ejecutar estrategias para que se cumpla el objetivo 8 de la Declaración del Milenio, relativa al comercio internacional y la financiación para el desarrollo, sin olvidar que el desarrollo y el comercio han de ser sostenibles de cara a las generaciones futuras. Las cuestiones relacionadas con la seguridad internacional –tema central del informe del Grupo de Alto Nivel– se tratan en la tercera parte del informe, bajo el título de “Libertad para vivir sin temor”. La cuarta parte, “Libertad para vivir en dignidad”, se centra en la protección de los derechos humanos como tarea fundamental del estado de derecho y de la democracia. La quinta parte está dedicada al fortalecimiento de las Naciones Unidas y, al igual que el informe del Grupo, también dedica su última parte a las cuestiones institucionales. Llama la atención cómo en esta sección se habla de los Consejos, pues,

¹⁰ *Ibíd.*, p. 59

¹¹ UN. Doc. A/59/282, de 27 de agosto de 2004, Informe del Secretario General sobre el seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio en aplicación del Programa de acción de la Declaración del Milenio.

¹² Comunicado de prensa SG/SM/9779-GA/10335-ORG/1438, 21 de marzo de 2005.



efectivamente, no sólo se tratará la conocida cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad, sino que además, plantea novedades sustantivas, respecto al Consejo de Administración Fiduciaria y la creación de un nuevo Consejo para los derechos humanos. El apartado también concluye con las propuestas de actualización del texto de la Carta. Merece la pena resaltar, que hasta ahora, no se había propuesto tan clara y directamente modificaciones del texto de la Carta. Esto podría significar la firme voluntad política de avanzar en las acciones de reforma.

Con la proclamación de estas libertades –de vivir sin miseria, sin temor y con dignidad– el Secretario invita a los Jefes de Estado y de Gobierno a la reflexión para que en la cumbre de septiembre de 2005 se puedan adoptar una serie de decisiones concretas adjuntadas en el anexo. Entre estas propuestas se pide a los Estados que reafirmen el compromiso de aplicar los criterios y objetivos de desarrollo alcanzados en México y Sudáfrica¹³; al Consejo de Seguridad que apruebe una resolución sobre el uso de la fuerza en la que establezca principios que lo regulen y exprese su intención de regirse por ellos¹⁴; o que se decida el modelo a seguir en la ampliación del Consejo de Seguridad antes de la cumbre de septiembre¹⁵.

Consideraciones finales

A grandes rasgos hemos podido comprobar que los informes, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, del Grupo de Alto Nivel, y *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, presentado por el Secretario General, son complementarios, tienen un gran paralelismo estructural y sobre todo que comparten posiciones y recomendaciones en cuanto a sus contenidos. Además, por su breve distanciamiento en el tiempo, el informe del Secretario General responde a algunas de las cuestiones planteadas por el Grupo, hace suyas muchas de sus sugerencias mientras que otras son matizadas y llevadas hasta las últimas consecuencias.

Seguridad y libertad son las claves sobre las que se basan las relaciones internacionales para una convivencia pacífica. El concepto amplio de libertad incluye la idea de que el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano¹⁶. Asimismo, un concepto amplio de seguridad implica evitar las guerras, pero también las amenazas y peligros que incrementan considerablemente la inestabilidad y la violencia. La guerra y las atrocidades no son ni mucho menos las únicas razones que expliquen la pobreza de algunas regiones, pero es indudable que son un impedimento para el desarrollo¹⁷. La articulación de nuevos mecanismos que garanticen un justo equilibrio entre ambos aspectos es precisamente el gran reto que se presenta a las Naciones Unidas.

¹³ UN. Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, Anexo, apartado I, 5. A), p. 61.

¹⁴ *Ibid.*, Anexo, apartado II, 6, h), p. 64.

¹⁵ *Ibid.*, Anexo, apartado IV, 8 c), p. 67.

¹⁶ UN. Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, par. 13 y 14, Informe del Secretario General.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 16







UNISCI Discussion Papers

LA REFORMA INSTITUCIONAL

AUTORES:¹

ROMUALDO BERMEJO GARCÍA
Universidad de León
EUGENIA LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ
Universidad de Navarra

Introducción

En el informe del Grupo de Alto Nivel *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*², y en el del Secretario General *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*³, se anima a los Estados a adoptar en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de septiembre de 2005 una serie de medidas para fortalecer el sistema de las Naciones Unidas. Ambos informes hacen hincapié en la necesidad de adaptar y fortalecer la Organización para hacerla más eficaz y creíble tanto en sus aspectos sustantivos, como en los institucionales. Ambos tipos de reformas son necesarias e interdependientes, están estrechamente interrelacionadas, ya que las reformas institucionales son condición indispensable para hacer efectivas las sustantivas y, viceversa, la efectividad de las sustantivas demanda instituciones sólidas que puedan llevar a término las tareas encomendadas⁴.

La parte IV del Informe del Grupo de Alto Nivel titulada *Unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI* se divide en siete apartados: la Asamblea General (pár. 240-243); el Consejo de Seguridad (244-260); la Comisión para la Consolidación de la paz y su oficina de apoyo (261-269); las organizaciones regionales (270-273); el Consejo Económico y Social (274-281); la Comisión de Derechos Humanos (282-291); la Secretaría (292-296) y la Carta de las Naciones Unidas (297-302). La sistemática del análisis es común en todos ellos: primero se analiza la realidad de cada institución y sus deficiencias prácticas para poder formular las propuestas de reforma que deberán debatirse y desarrollarse posteriormente con mayor detenimiento. Esta misma sistemática se observa en el informe del Secretario General en cuya parte V se estudia cómo fortalecer las Naciones Unidas. A lo largo de sus seis apartados se centra en la Asamblea General (pár. 158-164); los Consejos (165-183); la Secretaría (184-192); la coherencia del sistema (193-212); las organizaciones regionales (213-

¹ 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.*

² Cfr. Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004 (en adelante Informe del Grupo de Alto Nivel).

³ Cfr. Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005 (en adelante Informe del Secretario General).

⁴ Cfr. Tomuschat, Ch.: "L'adaptation institutionnelle des Nations Unies au nouvel ordre mondial", en Ben Achour, Rafaa y Laghmani, Slim (coords.) (1994) : *Les nouveaux aspects du Droit international*, Colloque des 14, 15 et 16 avril 1994. Paris, Pedone, pp. 159-173.



215); así como también propone modificaciones en algunas disposiciones de la Carta (216-219).

En el presente trabajo se pretende analizar las reformas institucionales formuladas en estos Informes. El núcleo duro de estas propuestas es la reforma del Consejo de Seguridad, aunque también la Secretaría es objeto de un estudio profundo y exhaustivo. En cambio, apenas se menciona al Tribunal Internacional de Justicia⁵. Las propuestas de reforma de la Asamblea General son modestas y prácticamente coincidentes en ambos informes, al igual que las relativas al Consejo Económico y Social y las disposiciones de la Carta que deberían modificarse⁶. Además de la reforma de las instituciones existentes ambos informes ofrecen novedades significativas. El Grupo de Alto Nivel propone la creación de una Comisión para la Consolidación de la Paz, como órgano intergubernamental y una oficina de apoyo dentro de la Secretaría. También se recomiendan cambios estructurales en la Comisión de Derechos Humanos. El Secretario General asume ambas propuestas, y aunque partiendo de una perspectiva global sobre los Consejos existente en la Carta va más lejos y propone la eliminación formal del Consejo de Administración Fiduciaria y la creación, en su lugar, de un Consejo de Derechos Humanos que releve a la actual Comisión.

1. Cuestiones previas en torno a la reforma institucional

La cuestión institucional ha estado siempre presente en el centro de los debates en torno a una eventual reforma de la Carta de las Naciones Unidas, y tal reforma ha sido una cuestión de la que se viene hablando casi desde el mismo momento en que se creó la Organización.⁷ Conviene tener presente que ya en el primer período de sesiones de la Asamblea General se plantearon propuestas de reforma de la Carta, centradas sobre todo en una cuestión institucional como es el derecho de veto en el Consejo de Seguridad, permaneciendo desde entonces en el punto de mira de cualquier proyecto de reforma que se haya presentado en torno a las Naciones Unidas⁸. No obstante, conviene destacar que a pesar de los numerosos

⁵ Cfr. Doc. A/59/2005, pár. 139, donde se “reconoce el importante papel que desempeña la Corte Internacional de Justicia para arbitrar las controversias entre Estados y ponerse de acuerdo en estudiar la forma de fortalecer su labor”.

⁶ Cfr. Doc. A/59/2005, pár. 217, donde se reconoce que “ha llegado el momento de suprimir las referencias anacrónicas a los Estados ‘enemigos’ contenidas en los Artículos 53 y 107 de la Carta. Debería suprimirse también el Capítulo XIII de la Carta, titulado ‘Consejo de Administración Fiduciaria’”, ya que el Consejo de Administración Fiduciaria hace mucho tiempo que concluyó su administración de los territorios en fideicomiso y promovió el proceso de descolonización. Asimismo, por idénticas razones, convendría eliminar el Artículo 47, relativo al Comité de Estado Mayor, así como todas las referencias a este Comité contenidas en los Artículos 26, 45 y 46 de la Carta (pár. 219).

⁷ A este respecto, como señala el Profesor Blanc Altemir, conviene apuntar que la Carta no distingue entre “reforma” y “revisión”, ya que el capítulo XVIII se refiere a ambos procedimientos bajo el título de “reformas”. Sin embargo, hay que resaltar que el mecanismo de reforma propiamente dicho está incorporado en el artículo 108, al centrarse en modificaciones puntuales de la Carta. Sin embargo, el procedimiento de revisión caería bajo el ámbito de acción del artículo 109, ya que está previsto para modificaciones más sustantivas y de mayor alcance. Así las cosas, ya queremos señalar que a lo largo de la historia de las Naciones Unidas, la Carta ya ha sido objeto de algunas reformas concretas vía artículo 108 (ver *infra*). Sin embargo, nunca se ha recurrido al procedimiento de revisión previsto en el artículo 109.1, según el cual “Se podrá celebrar una Conferencia General de los Miembros de las Naciones Unidas...”. Cfr. Blanc Altemir, A.: “Las Naciones Unidas a final de siglo: Retos y líneas de acción”, en Blanc Altemir, A.: (ed.) (1998) *Las Naciones Unidas a final de siglo: Retos y líneas de acción*, Barcelona, Asociación para las Naciones Unidas en España, p. 13.

⁸ En realidad, hay propuestas serias de reforma de la ONU desde 1985, sobre todo por parte de organizaciones no gubernamentales, y dos de individuos: la de *Harold Stassen*, miembro de la delegación de los Estados Unidos en la Conferencia de San Francisco, y la de *Maurice Bertrand*. Para la primera, Cfr. Stassen, H. (1994): *United*



proyectos de reforma presentados en torno a los principales órganos onusianos, las Naciones Unidas han sido consideradas por algunos como una especie de “vacas sagradas” porque las consideraban que formaban parte de los pilares inquebrantables del “orden” o “desorden” internacional. Estas reticencias a la hora de analizar con ojo crítico ciertas de sus disfunciones o distorsiones ha traído consigo que aquellos indisciplinados que se han atrevido a hablar con claridad y a criticar, y en algunos casos, incluso a denunciar o condenar, ciertas actuaciones o abstenciones de estos órganos hayan sido considerados como herejes o rebeldes. Como señalaba en 1996 el autor de la obra “La faillite des machins”, Ives-Marie Laulan,

*L'Onu constitue une des dernières “vaches sacrés” de notre temps. Sa remise en cause a été longtemps l'un des derniers tabous de la réflexion géostratégique tant son existence était chargée de symbolisme, même si son utilité alléguée était depuis longtemps dépourvue de substance. Les bâtiments del l'Onu édifiés naguère dans le style néostalinien d'une époque qui se voulait moderne évoquent aujourd'hui ces squelettes des navires désarmés de longue date dont les carcasses blanchies hantent les ports*⁹.

Por otro lado, conviene tener presente que las Naciones Unidas tienen ya una cierta experiencia de reforma institucional, ya que, como se sabe, el 31 de agosto de 1965 entró en vigor la reforma relativa al incremento de los miembros del Consejo de Seguridad (artículo 33 de la Carta), pasando este de 11 a 15 miembros, tal y como fue aprobado por la Resolución 1991-A (XVIII) de la Asamblea General de 17 de diciembre de 1963. La modificación del número de miembros trajo consigo un cambio para la adopción de decisiones que no fueran de procedimiento, pasando a tal respecto la mayoría necesaria de 7 a 9 miembros, siempre y cuando estén incluidos los votos de los cinco miembros permanentes tal y como recoge el artículo 27.3 de la Carta. En esta concesión también se modificó, el número de miembros del Consejo Económico y Social, pasando a 27 miembros, tal y como se aprobó en la Resolución 1991-B (XVIII) de la Asamblea General de 17 de diciembre de 1963. Pero el artículo 61 de la Carta no quedaría así, ya que en 1971 se volvería a incrementar el número hasta los 54 actuales, tal y como fue aprobado por la Resolución 2847 (XXVI) de la Asamblea General de 20 de diciembre de 1971. Sin embargo, estas reformas puntuales nunca han supuesto una cierta trascendencia, algo que sí que se pretende en la actualidad, ya que los nuevos aires que soplan sobre las Naciones Unidas pueden o bien derrumbarla o bien convertirla en una especie de “asistenta social y humanitaria” siempre que alguien pase a la caja¹⁰. Es evidente que el currículo onusiano no es brillante y el balance de sus acciones no es en general muy halagüeño¹¹. Partiendo de estas premisas, la reforma se revela necesaria¹², e incluso, se podría decir que imprescindible. Como señala E.U. Petersmann:

Nations: A Working Paper for Restructuring. Minneapolis, Lerner Publications Company, p. 127. Para la segunda, ver la obra aquí citada de Maurice Bertrand, pp. 45-66. Para un análisis de toda esta evolución, Cfr. Ghebalí, V-Y.: “United Nations Reform Proposals since the End of the Cold War: An Overview”, en Bertrand, M y Warner, D., (eds.) (1997): *A New Charter for a Worldwide Organisation.* The Hague, Kluwer Law International, pp. 79-112.

⁹ Cfr. Laulan, Y-M., “Il faut réformer l'ONU”, *Défense Nationale* (décembre 1996), p.45.

¹⁰ Incluso en estos aspectos, los críticos hacia las Naciones Unidas arrecian con virulencia en ciertos casos. Un botón de muestra de esta afirmación la encontramos recientemente en las fuertes críticas que ha llevado a cabo el presidente de Médicos sin Fronteras, de Francia, Jean-Hervé Brados, al declarar el 23 de agosto de 2005 que esperaba de Kofi Annan que “metiera un poco de orden en el seno de las agencias de las Naciones Unidas” para poder responder con eficacia a la crisis alimentaria que padece el Níger, y que el propio Secretario General estaba visitando. Cfr. *Le Temps* (Ginebra), de 23 de agosto de 2005.

¹¹ Para más detalles, Cfr. Bermejo García, R.: “Cuestiones en torno a la reforma de la Carta de las Naciones Unidas”, en Blanc Altemir, *op. cit.*, pp. 153 y ss. Es obvio que el fracaso de la ONU acarrea también el de los Estados miembros, sobre todo de los más poderosos. A este respecto, ver la interesante y reciente monografía de Chesterman, S.: *You the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 296.



Reforms of the UN system are not only necessary for strengthening human rights, democracy, rule-of-law, and international peace. There are also new structural developments, like regional integration law, which require adjustments of the UN system¹³.

Desde esta perspectiva, las propuestas que se han plasmado en los informes objeto de estos estudios sólo pueden ser bienvenidas. Pero también conviene recalcar que en algunos casos la práctica de las Naciones Unidas ha ido por derroteros no previstos por la Carta, colmando así algunas lagunas, aunque suscitando en la doctrina debates de todos conocidos, de los que se hacen eco los precitados informes¹⁴. Pero fuera de esos debates doctrinales en torno al uso de la fuerza, la intervención humanitaria, las respuestas que la comunidad internacional debe adoptar frente al terrorismo, la prevención de conflictos, etc., no hay que olvidar, y conviene señalarlo, que la burocracia por un lado¹⁵ y la corrupción por otro han salpicado más frecuentemente de lo esperado a la Organización. Un botón de muestra de lo que acabamos de decir es el escándalo del programa “petróleo por alimentos” en el caso iraquí cuyas conclusiones definitivas todavía no se conocen, aunque todo apunta a que es más grave de lo que se esperaba, ya que parece afectar al propio hijo del Secretario General, Kojo.

Así las cosas, todo parece indicar que el anquilosamiento en algunos casos y el alejamiento a la hora de hacer frente a los nuevos retos en otros revelan, ahora más que nunca, la necesidad de una reforma que no debería limitarse exclusivamente a simples arreglos formales¹⁶. Y es que, a pesar de que las Naciones Unidas sean una Organización a todas luces imperfecta, en algunos casos irrelevante, excesivamente burocrática y además bastante alejada de la realidad, están ahí y no es previsible ni en sí deseable que desaparezcan. Su carácter universal y su condición de foro de opinión en el que los Estados pueden debatir e incluso, en algunos casos, adoptar decisiones importantes, le da una legitimidad, es decir, un cierto valor añadido, que no conviene ignorar. Por lo tanto, preconizar una reforma no significa un desprecio hacia la Organización sino más bien un reconocimiento del papel que ha desempeñado y que en el futuro debe desempeñar, tomando en consideración los nuevos tiempos y los retos que hay que afrontar. La cuestión no es reforma sí o reforma no, sino qué clase de reforma conviene llevar a cabo y con qué alcance.

Desde esta óptica, en los varios y diversos proyectos de reforma que se han presentado hasta el momento se pueden distinguir dos aproximaciones distintas: la minimalista y la maximalista. La primera, la más utilizada, pretende conservar la actual arquitectura institucional, introduciendo pequeños cambios en algunos de sus órganos, e incluso en algunos casos aboliendo algunos de ellos y adjuntando otros. En este caso, no se tocaría pues a los fundamentos del sistema. La segunda, sin embargo, preconiza una revisión completa del marco institucional dentro de una reestructuración general de las Naciones Unidas o dentro de una “nueva organización mundial”. Es obvio que entre estas dos posiciones puede haber otras intermedias. No obstante, a pesar de que todavía hay recalcitrantes a una eventual reforma de

¹² Cfr. George, S.: “The Political Demand for Change”, en Bertrand y Warner, *op. cit.*, p. 149.

¹³ Cfr. Petersmann, E.U.: “How to Reform The UN System? Constitutionalism, International Law, and International Organizations”, *Leiden Journal of International Law* (1997), pp. 448-449.

¹⁴ Cuestiones como el genocidio de Ruanda, los conflictos en la antigua Yugoslavia (con la matanza de Srebrenica), la no autorización por el Consejo de la intervención militar en Kosovo, y el fracaso del régimen de sanciones contra Irak, así como la guerra desencadenada después, son algunas de ellas.

¹⁵ La burocracia onusiana ha sido objeto de vivas críticas desde la década de los ochenta a raíz del asalto que desde la administración Reagan se llevó a cabo contra las Naciones Unidas. Cfr. por ejemplo, Pitt, D. y Weiss, Th. G. (eds.) (1986): *The Nature of United Nations Bureaucracies*, Londres, Croom Helm; ver también *La crise du système des Nations Unies*, París, La Documentation Française, p. 136

¹⁶ A este respecto, Cfr. por ejemplo, Sohn, L.B.(1997): “Important Improvements in the Functioning of the Principal Organs of the United Nations that can be made Without Charter Revision”, *A.J.I.L.*, pp. 652-662.



la Organización, lo cierto es que si no se reforma puede morir. Así las cosas, ¿qué reformas institucionales preconizan los informes objeto de este estudio?. De los seis órganos principales que contempla la Carta, cinco se encuentran en el radio de acción de las propuestas reformistas: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, la Secretaría y el Consejo de Administración Fiduciaria. El único órgano principal no concernido por la reforma es la Corte Internacional de Justicia. Respecto al Consejo de Administración Fiduciaria sólo queremos señalar que la recomendación es su desaparición.

2. Las propuestas en torno a la Asamblea General

Uno de los hilos conductores que está siempre presente en los Informes objeto de este estudio es que los cambios que se afronten obedezcan a necesidades del mundo real. Desde esta perspectiva, es obvio que el funcionamiento de la Asamblea General deja mucho que desear, ya que como se recoge muy escuetamente en el Informe del Grupo de Alto Nivel “la Asamblea general ha perdido vitalidad y muchas veces no centra eficazmente su atención en los problemas más apremiantes del momento”¹⁷. Frase lacónica que para algunos puede resultar exagerada e incluso desacertada, pero que encierra el reconocimiento de una realidad evidente, como demuestra el efecto de que el mismo Secretario General mantenga esta misma aproximación cuando afirma en su Informe lo siguiente: “es evidente que nuestra Organización, como tal organización, fue concebida para una época distinta. También es evidente que no todas nuestras prácticas actuales están adaptadas a las necesidades de hoy...”¹⁸. Pero, ¿por qué la Asamblea General ha perdido vitalidad y no responde a las necesidades de hoy?.

En nuestra opinión, hay diversas razones que explican esta situación. La primera es a nuestro entender su composición, ya que aunque la universalidad puede ser un activo importante, también puede convertirse en un medio de paralización del órgano en cuestión al aplicarse las reglas de las mayorías, cosa que ha ocurrido. Cuando uno se pone a pensar en el funcionamiento de la Asamblea General y contempla que Andorra, por mencionar un país cercano, o la Antigua y Barbada tienen el mismo peso que los Estados Unidos o que China es fácil deducir que no hay equidad en el reparto del poder y de la responsabilidad ni lógica democrática. El sistema de adopción de decisiones va a ser así una mera suma cuantitativa de Estados que en algunos casos no representan a nadie. Es cierto que se podrá decir que la “cultura del consenso” viene a corregir la afirmación anterior. Sin embargo, como reconoce el propio Informe del Secretario General

[...] Desgraciadamente, el consenso (interpretado muchas veces como una exigencia de unanimidad) se ha convertido en un fin en sí mismo. Se intenta conseguir primero dentro de cada grupo regional y luego a nivel de pleno. Ese sistema no ha demostrado ser una forma eficaz de conciliar los intereses de los Estados miembros. Más bien tiene el efecto de hacer que la Asamblea se limite a tratar generalidades, abandonando toda intención decidida de pasar a la Acción¹⁹.

La regla del consenso, por cierto muy alabada por algunos manuales de Derecho internacional, se ha convertido pues según el Secretario General, en un mecanismo ineficaz, al comportar una igualación por lo bajo en una búsqueda de un mínimo denominador común y un continuo recurso a lo que se denomina “lenguaje acordado”, es decir, reiteración de textos

¹⁷ Cfr. p. 72.

¹⁸ Cfr. p. 144, párr. 154.

¹⁹ *Ibid.* p. 45, párr. 159.



adaptados previamente. Es este contexto, no es extraño que la Asamblea General se haya ganado la reputación de ser meramente un foro donde los determinados dignatarios nacionales se extienden en prolijos discursos²⁰. Ni que decir tiene, que todo esto ha propiciado “un declive del prestigio de la Asamblea y la mengua de su contribución a las actividades de la Organización”²¹.

Conviene apuntar que esta actitud negativa que mantiene el Informe del Secretario General en torno al consenso no es en sí tan compartida por el Grupo de Alto Nivel que parte de otra premisa. Y es que para estos expertos, la Asamblea es un foro en el que cada año los Estados tienen la oportunidad de expresar su opinión sobre las cuestiones políticas, de mayor trascendencia contemporánea, lo que constituye una oportunidad fundamental para tomar pulso de la comunidad internacional y poder formar un determinado convenio. Por ello insiste en que **los miembros deberían aprovechar la oportunidad que ofrece la Cumbre para el examen de los objetivos del Milenio en 2005 a fin de formar un nuevo consenso sobre una seguridad colectiva más amplia y eficaz**²².

Entre estas dos posiciones en torno al consenso hay pues importantes diferencias de aproximación, aunque en lo que nos concierne nos sentimos más cercano de las tesis del Secretario General. Dicho esto, es obvio que la cultura del consenso puede resultar difícil de modificar, ya que implica una vía cómoda de poder esconderse en el grupo sin tener que adoptar decisiones comprometidas que supondrían en algunas situaciones tener que retractarse claramente.

Un punto en el que los dos Informes concuerdan claramente es en todo aquello relacionado con la necesidad de racionalizar la estructura y los procedimientos con el fin de incrementar su eficacia. Y es que como señala el Grupo de Alto Nivel, la Asamblea se pierde “muchas veces en debates sobre minucias o sobre temas que han quedado a la zaga de lo que ocurren en el mundo de verdad”²³. Por otro lado, no hay que olvidar que muchos Estados utilizan de forma torticera este foro universal, desvirtuando y restando credibilidad a la Asamblea, centrándose más en aspectos formales que en cosas sustantivas. Es inaudito que haya más de cien temas en la agenda de la Asamblea que van de temas verdaderamente relevantes como el terrorismo, las migraciones, el desarrollo, la clonación humana, etc, a asuntos que suscitan interés en unos pocos Estados e incluso en un sólo Estado como es el caso de la seguridad vial. En muchas ocasiones, los debates son además eternos, y muchas veces con escaso número de participantes y menos de oyentes, algo que se puede contemplar fácilmente. Esta imagen de un foro de representación universal afecta de forma muy negativa a las propias Naciones Unidas.

En estas circunstancias, es lógico que ambos Informes reivindiquen una mayor concentración y conceptualización de los temas a abordar en su programa, centrándose además en los problemas contemporáneos, y revisando la estructura de las comisiones que responden en muchos casos a criterios obsoletos, reproduciendo los procedimientos de agendas interminables, debates inútiles y adoptando en algunos casos decisiones esotéricas. Evidentemente no es esto lo que la opinión pública internacional espera del órgano plenario de las Naciones Unidas, conducta muchas veces encubierta y en otros incluso alabada en aras de una universalidad mal entendida. A nuestro entender, las comisiones deberían ser muy restringidas, con miembros electos por la propia Asamblea por períodos limitados y

²⁰ Cfr. Sohn, *op. cit.*, p. 656.

²¹ *Ibid.* p. 45, pár. 158

²² Cfr. *Informe del Grupo de Alto Nivel*, p. 73, pár. 240.

²³ *Ibid.* pár. 241.



rotatorios. Sobre esta cuestión, el Informe del Secretario General es contundente, al afirmar lo siguiente: "...Si la Asamblea General no logra resolver esos problemas, no tendrá la claridad de objetivos y la flexibilidad que necesita para prestar servicio a sus miembros con eficacia"²⁴.

Por último, también ambos Informes se refieren al papel de la sociedad civil. Y es que a nadie se le escapa el papel cada vez más relevante que la sociedad civil tiene sobre determinadas cuestiones consideradas mundiales como el desarrollo, el medio ambiente, los derechos humanos, etc. A pesar de que actualmente la sociedad civil participa activamente en muchas de las cuestiones que se tratan en las Naciones Unidas, quizás en algunos aspectos exista una cierta incompreensión por ambas partes. No es de extrañar pues que en estas circunstancias ambos Informes recojan la necesidad de establecer algún "mecanismo" o "mecanismos" para mejorar esas relaciones.

3. El Consejo de Seguridad: su ineficacia y las propuestas de reforma

El Consejo de Seguridad ha sido sin lugar a dudas el órgano sobre el que se han centrado de una forma más aguada los diferentes proyectos de reforma, debido obviamente al papel que la Carta le otorga en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales²⁵. En general, los diferentes proyectos de reforma que se han presentado sobre el Consejo se han centrado tanto en su composición, en la que unos determinados Estados tienen como es sabido una posición privilegiada, como en el marco de sus competencias e incluso sobre el control de sus actos²⁶. Y es que desde la perspectiva de un Derecho internacional democrático, el Consejo de Seguridad resulta un ente extraño, paradójico y sumamente contradictorio. No obstante, conviene resaltar que en la Carta no se hace mención alguna a la palabra "democracia", y los autores que han hecho alarde de la necesidad de que el Derecho internacional sea democrático, han omitido en general la laguna de la Carta, a pesar de que el imperativo democrático parece querer imponerse en el ámbito onusiano²⁷. Si decimos todo esto es para poner de relieve que estas mismas cuestiones vuelven a estar de una forma u otra presentes en los Informes que aquí se analizan, lo que demuestra que siguen estando entre las preocupaciones en torno a la reforma de la Carta y especialmente del Consejo.

Así las cosas, lo primero que hay que resaltar de las propuestas de estos Informes en torno al Consejo, es que no hay diferencia entre uno y otro. Es más, el del Secretario General remite casi en todo a lo señalado por el Grupo de Alto Nivel, de forma que uno en general ni descubre nuevos matices ni nuevas perspectivas. Hecha esta aclaración, hay que reconocer que las reflexiones que lleva a cabo el Grupo de Alto Nivel en torno al Consejo²⁸ nos parecen sumamente acertadas, pues recoge a rajatabla muchas de las críticas que un determinado sector doctrinal venía haciendo desde hace bastante tiempo, frente a otro sector, bastante complaciente con el funcionamiento de las Naciones Unidas, fuera este bueno o malo. Desde

²⁴ Cfr. p. 46, párr. 163.

²⁵ A este respecto, ver por todos Riquelme Cortado, R. (2000): *La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU: el incremento de sus miembros y su más adecuada representación equitativa*, Madrid, Dykinson.

²⁶ Sobre este último aspecto, ver por todos López-Jacoiste Díaz, E. (2003): *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Madrid, Thomson/Civitas, p. 396.

²⁷ A este respecto, ver por ejemplo, Boutros-Ghali, B., "L'ONU et l'impératif de démocratisation", en Héctor Gros Espiel Amicorum Liber, *Persona humana y Derecho internacional*, Bruselas, Buylant, 1997, vol. I, pp. 117-122. Ver también *Le Trimestre du Monde*, 1992, nº 1, dedicado parcialmente a esta cuestión, con el título "L'impératif démocratique dans les relations internationales", pp. 23-158.

²⁸ Cfr. pp. 74-77.



esta perspectiva, el Grupo de Alto Nivel recoge las funciones que el Consejo tiene encomendadas según la Carta, aludiendo expresamente a la “responsabilidad primordial” en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, de forma que fue diseñado de manera que “pudiera actuar en forma resuelta para prevenir y eliminar amenazas”. Es más, fue creado, dice “para ser un órgano responsable, no simplemente representativo, que pudiera pasar a la acción”, confiriendo a los cinco miembros permanentes el derecho de veto y esperando que “asumieran una carga adicional” en la seguridad mundial²⁹. Se señala además, que las amenazas y los desafíos a la paz y la seguridad internacionales han cambiado desde 1945, algo que es una obviedad, pero se reconoce que “el Consejo ha reaccionado con lentitud” a estos cambios, faltando realismo, recursos suficientes y determinación para llevar a cabo las decisiones adoptadas y los mandatos encomendados.

Esta situación, reconoce el Grupo de Alto Nivel, cambiaría un poco con el final de la guerra fría, a partir de la cual, el Consejo incrementó su eficacia al mostrarse más dispuesto a actuar. Sin embargo, “no siempre lo ha hecho en forma equitativa ni lo ha hecho sistemática o eficazmente frente al genocidio u otras atrocidades y ello ha redundado en grave desmedro de su credibilidad”³⁰. A este descrédito del Consejo y por ende de las Naciones Unidas³¹, el Grupo añade que se debe también al hecho de que las contribuciones financieras y militares que aportan algunos de los cinco miembros permanentes son modestas en comparación con su estatuto especial y no olvida que ese descrédito se debe también a la posibilidad que tienen de excluir del orden del día cuestiones fundamentales que afectan a la paz y seguridad³², reconociendo por esta vía un comportamiento poco digno en un órgano que tiene la responsabilidad antes apuntada. Sin embargo, esto no impide al Grupo de reconocer que, a pesar de todas estas lagunas e inconveniencias, el Consejo “es el órgano de las Naciones Unidas más capaz de organizar una acción y reaccionar con rapidez ante nuevas amenazas”³³, afirmación que no deja de tener tintes de resignación evidentes.

3.1. La ineficacia del Consejo: sus causas

Hay que reconocer que las causas del mal funcionamiento del Consejo son varias y diversas. Así, mientras que algunos prefieren centrarse como origen de todos estos problemas en la falta de representatividad del Consejo, otros, entre los que nos encontramos, prefieren ir un poco más allá, al reconocer que en muchos casos los miembros del Consejo no han estado a la altura de las circunstancias, trayendo tras de sí las consecuencias que todos conocemos.

En efecto, la teoría de la escasa representatividad del Consejo se ha sostenido con gran fortuna, hasta el punto de que algunos hayan visto en ella la explicación de todos los males del Consejo. Es cierto que, a pesar de su ampliación de 11 a 15 miembros, como ya hemos apuntado, el Consejo sigue teniendo un déficit de representatividad. Pero también es cierto que no se puede decir estrictamente que el Consejo haya funcionado mejor con 15 miembros

²⁹ Cfr. Pár. 244.

³⁰ Cfr. Pár. 246. Tras esta afirmación se esconden el genocidio de Rwanda, la matanza de Srebrenica, etc, que constituyen una auténtica vergüenza para la comunidad internacional como ha reconocido en sendos Informes el propio Secretario General de las Naciones Unidas, poniendo sobre el tapete de la actualidad la cuestión de la intervención humanitaria.

³¹ Como señala el Secretario General en su Informe “... ninguna reforma de las Naciones Unidas estaría completa sin una reforma del Consejo de Seguridad”, estableciendo así un vínculo directo entre las Naciones Unidas y el Consejo. Cfr. pár. 169.

³² Pár. 246.

³³ Pár. 247.



que con 11, lo que demuestra que una simple reforma numérica, aunque deseable, no sería suficiente. Y es que en la Carta corresponde a la Asamblea la legitimación universal, y al Consejo garantizar el orden establecido por las grandes potencias de la época. Esto significa pues que no sólo hay que redefinir la composición sino también el funcionamiento del Consejo.

Desde esta perspectiva, ha sido por lo tanto el funcionamiento del Consejo lo que ha fallado, debido sobre todo a las causas siguientes. La primera sería la falta de prevención de la que ha hecho gala en múltiples ocasiones el Consejo. Y es que casi nunca se ha anticipado a los acontecimientos, reaccionando demasiado tarde en algunos casos o cruzándose de brazos en otros. Esta situación no se debe sólo a la ausencia de un “mecanismo de alerta temprana”, sino a que la Asamblea General tampoco ha cumplido con rigor lo provisto en el artículo 11.3 de la Carta según el cual “La Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia infracciones susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales”. Es más, la Asamblea ha practicado en esta materia un claro doble rasero, actuando casi sólo en el caso del conflicto israelo-palestino o israelo-árabe y no en los demás. Como es sabido, también el Consejo Económico y Social puede suministrar información al Consejo de Seguridad de conformidad con el artículo 65.

La segunda causa que ha influido en el descrédito del Consejo ha sido el incumplimiento, en muchos casos sistemático, de sus resoluciones. Como se sabe, las resoluciones adoptadas en el seno del Capítulo VII son vinculantes, estando dotado el Consejo por la propia Carta de mecanismos para garantizar el buen cumplimiento, incluida la acción coercitiva militar. Sin embargo, hay que reconocer que en muy pocas ocasiones el Consejo ha reaccionado frente a estas situaciones, debido sobre todo a la falta de acuerdo de sus miembros permanentes, dejando así que las resoluciones se vulneren flagrantemente. Los casos de la antigua Yugoslavia y el reciente caso iraquí son ejemplos evidentes.

La tercera causa a la que se ha recurrido a este respecto ha sido el proceso de toma de decisiones, echando sobre todo la culpa al veto. Es cierto, como ya hemos apuntado, que el veto ha paralizado en muchos casos el Consejo, y que se han lanzado muchas propuestas para limitarlo e incluso hacerlo desaparecer. Sin embargo, como veremos más tarde, no es eso lo que se propone en los Informes aquí analizados. Y es que quizás, en las circunstancias en las que está actualmente la sociedad internacional, la desaparición del veto no sea realista, si es que se quiere conservar las Naciones Unidas. Pero en el proceso de adopción de decisiones hay algo más que el veto. Y es que el consenso formal en torno al texto de las resoluciones también se ha adueñado del Consejo, sin que ese consenso se plasmara en el ámbito material normativo, dejando así una cierta discrecionalidad a sus miembros a la hora de interpretar los textos en cuestión. Esto ha sido precisamente lo que ha ocurrido con la Resolución 1441 en torno a Irak, con el resultado que todos conocemos. Pero no sólo hay esto sino que los procedimientos suelen ser lentos y muy formalistas. Es cierto que los métodos de trabajo se han intentado agilizar, que ha habido esfuerzos para hacerlos más transparentes, pero la realidad es que las reuniones de trabajo siguen con una gran dosis de solemnidad, tendiendo más a lo retórico y discursivo que a lo operativo, trayendo consigo unas deliberaciones forzadas y poco ágiles.

La cuarta causa que influye negativamente sobre el Consejo es su composición, y no precisamente sólo la de los miembros permanentes. Y es que, como reza el artículo 23.1 de la Carta, la elección de los miembros no permanentes se hará



[...] prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa.

La Carta no ofrece pues muchos criterios para que un Estado sea elegido como miembro no permanente, lo que se traduce en lo que realmente sucede, es decir, que en la práctica todos los miembros de la ONU puedan ser elegidos, sean sistemas dictatoriales o “*rogue States*”. Tanto es así que en la práctica actual son los grupos regionales los que eligen a los miembros no permanentes, llegando estos al Consejo de forma automática según determinados turnos rotatorios.

Por último, se ha reprochado casi sistemáticamente al Consejo de practicar la regla del doble rasero, al retener en su agenda unos casos y cerrar los ojos ante otros casos similares. Esto se ha puesto de manifiesto en determinadas situaciones de graves crisis humanitarias, aunque no exclusivamente como lo revelan las crisis nucleares en torno a Corea del Norte e Irán que, por el momento, se están tratando al margen del Consejo. La regla del doble rasero siempre ha sido un toro difícil de lidiar, aunque en algunos casos la inacción del Consejo ha sido incomprensible.

Es evidente que todas estas circunstancias iban a estar presentes en los expertos del Grupo de Alto Nivel. No es extraño pues que reconocieran implícitamente esta ineficacia y el descrédito del Consejo cuando afirman que

[...] el problema en cualquier reforma consiste en hacer al Consejo de Seguridad a la vez más eficaz y más digno de crédito, y, lo que es más importante, hacer que esté en mejores condiciones para actuar ante una amenaza y más dispuesto a ello³⁴.

Para poder cumplir estos fines, los expertos lanzan una serie de principios que cualquier reforma del Consejo debería tener presente, siendo estos los siguientes: a) de conformidad con el artículo 23 de la Carta se debería dar mayor participación en el proceso de adopción de decisiones a aquellos miembros que más contribuyen desde el punto de vista financiero, militar o diplomático,

[...] especialmente en cuanto a las cuotas para el presupuesto prorrateado de las Naciones Unidas, la participación en operaciones de paz, las aportaciones a actividades voluntarias de las Naciones Unidas en materia de seguridad y desarrollo a las actividades diplomáticas en apoyo de los objetivos y mandatos de las Naciones Unidas.

Es más, el hecho de alcanzar el 0,7 % del PNB en ayuda oficial al desarrollo o el de acercarse a esa meta se considerará un criterio importante en cuanto a la aportación; b) se debe incorporar en el proceso de adopción de decisiones a miembros que sean más representativos, especialmente del mundo en desarrollo; c) las reformas no deben “redundar en desmedro de la eficacia; y d) estas reformas deben hacer del Consejo un órgano más democrático y más transparente³⁵.

Como se puede comprobar, estos principios siguen algunos de los grandes fenómenos típicos de un sistema ponderado como el peso diplomático, financiero y militar de los miembros en relación con las Naciones Unidas. En nuestra opinión, esto es sumamente importante, ya que el Consejo ganará en eficacia, reforzando al mismo tiempo sus elementos democráticos. No hay que olvidar que alrededor de diez Estados corren con aproximadamente un 80 % de los gastos de las Naciones Unidas, algo que hay que tomar en consideración. No

³⁴ Pár. 248.

³⁵ Pár. 244. Este párrafo ha sido recogido tal cual en el Informe del Secretario General, pár. 169.



se trata pues de crear sin más una especie de “directorio mundial” con las grandes potencias³⁶, sino de establecer un mayor equilibrio entre lo que se aporta y el peso decisorio, sin que se tenga que ignorar el elemento democrático.

3.2. Las propuestas de reforma del Consejo

Partiendo de estas premisas, solo le quedaba al Grupo proponer de una forma concreta la reforma decidiendo *ampliar* el Consejo tomando en consideración los principios y criterios antes apuntados. Pero el Grupo no presenta un solo plan de reforma sino que propone dos opciones, los modelos A y B, ambos con 24 Estados. Los miembros a elegir en estos modelos se distribuyen entre cuatro regiones (África, Asia y el Pacífico, Europa y América)³⁷, sin especificar las razones que ha llevado al Grupo a cambiar la que existe actualmente en las Naciones Unidas (África, Asia, Europa Oriental, América Latina y el Caribe y Europa Occidental y otros Estados), la preferida por los países latinoamericanos. Esta elección regional sólo va a favorecer a África, aunque en sí perjudica a los demás grupos y particularmente a Europa que con este sistema será la región que menos nuevos miembros podrá elegir como lo demuestran los modelos presentados por el Grupo en los párrafos 253 y 253, a los que se suma el Secretario General.

Modelo A

<i>Región</i>	<i>Número de estados</i>	<i>Puestos permanentes (que se mantienen)</i>	<i>Nuevos puestos permanentes (que se proponen)</i>	<i>Puestos con un mandato de dos años (no renovable) que se proponen</i>	<i>Total</i>
África	53	0	2	4	6
Asia y el Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	1	2	6
América	35	1	1	4	6
Total modelo A	191	5	6	13	24

³⁶ A este respecto, cfr. Laulan, *op. cit.* p. 53.

³⁷ Pár. 251.



Modelo B

<i>Región</i>	<i>Número de Estados</i>	<i>Puestos permanentes (que se mantienen)</i>	<i>Puestos con un mandato renovable de cuatro años que se proponen</i>	<i>Puestos con un mandato de dos años (no renovable) que se proponen</i>	<i>Total</i>
África	53	0	2	4	6
Asia y el Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	2	1	6
América	35	1	2	3	6
Total modelo B	191	5	8	11	24

Como se puede comprobar estos modelos no especifican quiénes serían o podrían ser esos nuevos miembros permanentes ni los no permanentes. Tampoco se toca a los miembros que actualmente son permanentes ni el veto, que queda como está.

Y es que en esta materia los expertos son tajantes, al plasmar en el Informe lo siguiente:

[...] No vemos forma práctica alguna de cambiar el veto que tienen algunos miembros. Sin embargo, en general la institución del veto es anacrónica, lo que no es adecuado para la institución en una era de democracia cada vez mayor e instaríamos a que únicamente se utilizara en cuestiones en que realmente estuviesen en juicio intereses vitales³⁸. Pedimos también..., a título individual, ...a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos a gran escala de los derechos humanos. **Recordamos que en ninguna propuesta de reforma se prevea una ampliación del veto**³⁹.

El Informe se aparte así del proyecto de Harold Stassen precitado en el que desaparecía el derecho de veto, así como del también citado proyecto de Maurice Bertrand. En relación con esta cuestión del veto, el Grupo propone que se instituya un sistema de “voto indicativo” en virtud del cual los miembros del Consejo podrían pedir una indicación pública de las posturas respecto de una decisión que se propusiera⁴⁰. Es evidente que este caso los votos que se emitieran en contra no sólo no significaría un veto sino que el resultado final de la votación no

³⁸ Vuelve una vez más a plasmarse en un texto que será sumamente analizado una frase, la de “intereses vitales”, que “conduce a un lógico pesimismo desde el punto de vista del cumplimiento del DIP” según el profesor Fernández Tomás. De este autor, cfr. “Terrorismo, Derecho internacional público y Derecho de la Unión Europea”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2004*, p. 207, nota 29. La expresión no es sin embargo tan “inefable” como lo demuestra la práctica que él mismo comenta, que puede gustar o no, pero sin necesidad de rasgarse las vestiduras. El hecho de que se encuentre en el Informe de estos comentarios, sin mayor precisión, revela que quizás haya que superar ese “pesimismo” y reconocer que es una expresión muy usada y querida en los Estados Unidos de América, algo ya en sí relevante para el Derecho internacional... Para más detalles sobre esta expresión, cfr. Bermejo García, R. (1993): *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Madrid, Cívitas, pp. 310 y ss; y Bermejo García, R. (2003): “Comentarios en torno a la Resolución del Congreso y del Senado de los Estados Unidos, de 2 de octubre de 2002, por la que se autoriza el uso de la fuerza contra Irak”, *REDI*, p. 524.

³⁹ Pár. 256.

⁴⁰ Pár. 257.



sería vinculante. Este sistema de “voto indicativo” se aplicaría sólo en la primera votación, ya que la segunda tendría lugar de conformidad con la normativa vigente en el Consejo. A este respecto, conviene apuntar que algo de esto ya existe en algunos casos en la práctica del Consejo cuando se presentan proyectos de resoluciones, cuyo contenido suscita serias tensiones, y algún miembro amenaza con vetar dicha resolución en el caso en que se presentara oficialmente a votación. Como se sabe, esto fue lo que ocurrió en parte en el caso de Kosovo y sobre todo en la reciente crisis de Irak.

Pero al margen de la cuestión del veto, sí que hay diferencias importantes entre los dos modelos. En efecto, si en el modelo A habría seis nuevos puestos permanentes y tres no permanentes, en el modelo B los nueve puestos serían no permanentes: ocho puestos con un mandato renovable de cuatro años y un puesto con un mandato de dos años no renovable. Por lo demás, un método que propone el Grupo para alentar a los Estados a que contribuyan más a la paz y a la seguridad internacionales es que la Asamblea General eligiera a los miembros del Consejo

dando preferencia en los puestos permanentes o de mayor duración a los Estados que se cuentan entre los tres primeros a la aportación de contribuciones financieras al presupuesto ordinario o se cuenten entre los tres mayores contribuyentes voluntarios o contribuyentes de efectivos en su región a misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la Paz⁴¹.

Recomendación que sigue el hilo conductor presente en todo el Informe de introducir criterios de ponderación en aras de una mayor eficacia y responsabilidad.

Por lo demás, ya se sabe que el modelo A ha suscitado entre algunos Estados unas ciertas esperanzas de convertirse en nuevos miembros permanentes. Alemania, Brasil, la India y Japón, entre otros, están en ello. Sin embargo, otros Estados, que se consideran también potencias regionales (México, Nigeria, Pakistán, Indonesia, Egipto, Nigeria o Sudáfrica), han salido también al paso, abriéndose un vivo debate entre ellos y lanzando campañas diplomáticas de distinto alcance, que han originado nuevas perspectivas en relación sobre todo con el modelo B. Así las cosas, varios proyectos se han presentado después lanzando nuevas propuestas que modifican en parte los modelos presentados por el Grupo de Alto Nivel, lo que demuestra el interés que han suscitado estos modelos, pero también las suspicacias y rivalidades entre diversos Estados. Y es que Alemania y Japón poco a poco han ido comprendiendo que no podrían obtener el puesto de miembro permanente sin que este mismo estatuto se concediera a algunos Estados de África, América Latina y Asia. Fue así como surgió el G-4 (Alemania, Brasil, Japón y la India), grupo que no cuenta con ningún representante africano⁴².

No obstante, el hecho inevitable de añadir nuevos miembros permanentes del mundo en desarrollo generó una viva oposición de los países rivales, incrementándose pues el número de Estados que se oponían a una ampliación reducida de miembros permanentes. Así Pakistán se opone a la India, Argentina y México a Brasil, Corea del Sur y China a Japón, e Italia a Alemania, por citar sólo los casos más relevantes, aunque en África la rivalidad que se ha desatado ha sido también intensa. La batalla de propuestas estaba pues garantizada, aunque en este *maremagnum* las tesis recogidas en el modelo A y defendidas con sus matices por el G-4

⁴¹ Pár. 254.

⁴² Si estos cuatro Estados se convirtieran en miembros permanentes, tendríamos cuatro Estados de Europa (con Rusia), tres de Asia y dos de América. La representación europea en este caso parecería excesiva a todas luces, algo que ha dejado caer últimamente la Secretaría de Estado de los Estados Unidos, Condoleezza Rice.



han ido cayendo en barrena⁴³. Y es que poco a poco el realismo se ha venido adueñando de la situación, al estimar que más miembros permanentes en el Consejo apenas harían de él un órgano más representativo, responsable, transparente, legítimo o imparcial, perdiendo así seguro en capacidad de acción y eficacia. Además, ya se sabe que en algunos casos estos gobiernos enarbolan la bandera de la libertad, de la democracia o del buen gobierno, mientras que se comportan como tiranosaurios con sus pueblos o con los pequeños Estados de sus regiones respectivas.

Dicho esto, las reacciones a los modelos A y B no se hicieron esperar demasiado. Tanto es así que el 16 de febrero de 2005, por lo tanto antes de que el Secretario General emitiera su Informe, el grupo conocido como “*Group of Like-Minded Countries ‘United for Consensus’*”⁴⁴ adoptó un documento titulado precisamente “*United for Consensus*” en el que se posicionan dejando patente que en relación con una eventual ampliación del Consejo de Seguridad están de acuerdo con el modelo B presentado por el Grupo de Alto Nivel. Recuerdan que tanto el modelo A como el B son meras propuestas, aunque ellos se decantan por este último debido a que representa la mejor opción para alcanzar un amplio convenio entre todos los miembros. Además, partes de la premisa de que es democrático y más flexible, prevé una representación mejor y más equitativa, preservando así un equilibrio institucional entre los principales órganos⁴⁵.

A este posicionamiento del grupo “*United for Consensus*” seguirían las propuestas concretas del grupo en abril 2005 más conocidas como el “Modelo Azul” y el “Modelo Verde” que pasamos a exponer a continuación⁴⁶. Según el “Modelo Azul” se establece un nuevo tipo de membresía del Consejo, una especie de nivel medio con una cierta flexibilidad, aunque se basa en las premisas del modelo B del Grupo de Alto Nivel. Los elementos esenciales de este modelo son los siguientes: a) el Consejo se ampliaría a 25 miembros y la elección de los 10 nuevos miembros tendrían el estatuto de “no permanentes”; b) el reparto de los 10 nuevos miembros se haría siguiendo los cinco grupos regionales existentes; c) intenta dar a los grandes países, siguiendo una cierta flexibilidad, una permanencia más larga (tres o cuatro años con posibilidad de negociar la reelección) y a los demás una permanencia de dos años; y d) el reparto de los 10 nuevos miembros entre los grupos regionales actuales sería para Asia de 2 miembros de largo plazo y 1 de corto plazo (2 años), para África lo mismo, para América Latina y el Caribe 2 de largo plazo y ninguno de 2 años, para Europa Occidental y otros países, 1-2 (a negociar) de largo plazo y ninguno de 2 años, y para Europa Oriental 1 sólo de largo o corto plazo, y por lo tanto a negociar. Según este Modelo, el Consejo de Seguridad quedaría así:

⁴³ Para más detalles sobre esta evolución, cfr. Paul, J., y Nahory, C.: “Towards a Democratic Reform of the UN Security Council”, en <http://www.globalpolicy.org/security/reform72005/0713theses.htm>

⁴⁴ Este grupo estaba integrado por Argentina, Colombia, México, Argelia, Kenia, España, Italia, Pakistán y República de Corea, a los que se adjuntaron después Qatar, Turquía, Chana, Marruecos, Emiratos Árabes Unidos, San Marino, Bangladesh y el representante de la Liga Árabe.

⁴⁵ Para más detalles sobre el posicionamiento de este grupo, cfr. <http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2005/0218likeminded.htm>.

⁴⁶ Sobre estos modelos, cfr. <http://www.globalpolicy.org/security/reform/docindex.htm>



*Blue Model*⁴⁷
(*april 2005*)

	Current		Expansion (Non-Permanent)		Total	Elected Seats as % of Regional Groups**
	Permanent	Non-Permanent	Longer-Term	2 years		
Asia (54)	1	2	2	1	6	9,4
Africa (53)	0	3	2	1	6	11,3
GRULAC (33)	0	2	2	0	4	12,1
WEOG (29)	3	2	1 (or 2)	0	6	11,5
Eastern Europe (22)	1	1	1*		3	9,5
Total (191)	5	10	10		25	10,8 (Overall)

El “Modelo Verde” parece ser más simple, previendo también la ampliación del Consejo en 10 nuevos miembros, elevando por tanto el Consejo también a 25 miembros. Los otros elementos más importantes son los siguientes: a) los nuevos miembros tendrían el estatuto de no permanentes; b) todos los miembros no permanentes del Consejo, es decir, los 10 actuales más los 10 nuevos, se elegirían por un período de 2-3 años con posibilidad de reelección, que debe reflejar las realidades geopolíticas; c) los 20 miembros no permanentes tiene en teoría la posibilidad de postular a la reelección, aunque se deberán regir los criterios previstos en el artículo 23.1 de la Carta; y d) se mantienen los mismos grupos regionales actuales, correspondiendo a Asia y a África 3 nuevos puestos cada uno, 2 a América Latina y el Caribe, 1 a Europa Occidental y 1 a Europa Oriental. Según este modelo, el Consejo quedaría pues así:

⁴⁷ *Ibid*, p. 2.

*Green Model*⁴⁸*(april 2005)*

Regional Area	Permanent	Non-permanent		Total	Elected seats as % of Regional Groups*
		Current	Expansion		
Asia (54)	1	2	3	6	9,4
Africa (53)	0	3	3	6	11,3
GRULAC (33)	0	2	2	4	12,1
WEOG (29)	3	2	1	6	11,5
Eastern Europe (22)	1	1	1	3	9,5
Total (191)	5	10	10	25	10,8 (Overall)

Estos elementos del “Modelo Verde” iban a estar presentes en el proyecto de resolución que presenta el mismo grupo “United for Consensus” a la Asamblea General el 21 de julio de 2005⁴⁹. El párrafo 3 del proyecto de resolución así lo da a entender, con el matiz previsto en el apartado 2 según el cual los miembros no permanentes se elegirán por dos años⁵⁰. Pero este proyecto de resolución se centra también en el sistema de adopción de decisiones y en los métodos de trabajo. Respecto a la adopción de decisiones, el párrafo 6 propone modificar el artículo 27, párrafos 2 y 3, para introducir el voto afirmativo de 15 Estados, incluidos los votos de los miembros permanentes. En cuanto a los métodos de trabajo, el párrafo 7 recuerda la necesidad de mejorarlos con el fin de hacerlos más transparentes y responsables. Con ese fin serían necesarias las medidas siguientes:

- restringir el uso del veto;
- procedimientos más transparentes, más responsabilidad y mejor acceso a la información, manteniendo contactos abiertos con todas las partes interesadas;
- consultar, cooperar e intercambiar información con la Asamblea General y el Consejo Económico y Social;
- acceso y mejor participación de los Estados no miembros en los trabajos del Consejo;

⁴⁸ El mismo reparto de miembros y similares características reunía el proyecto presentado por Italia. Cfr. *Ibid.*

⁴⁹ Cfr. Doc. A/59/L.68. Para un análisis de este proyecto de resolución, cfr. Doc. GA/10371, de 27 de julio de 2005.

⁵⁰ El tenor de este apartado es el siguiente: “*The non-permanent members of the Security Council shall be elected for a term of two years. In the first election of the non-permanent members after the increase of the membership of the Security Council from fifteen to twenty-five, five of the retiring members shall continue for one more year. Non-permanent members may be eligible for immediate re-election, subject to the decision of their respective geographical groups*”.



- adoptar reglas formales de procedimiento.

Ni que decir tiene que alguna de estas propuestas de medidas suscitan casi más cuestiones que respuestas, y uno tiende a creer que en vez de agilizar el trabajo del Consejo más bien lo paralizaría. Y es que si se tiene que consultar a la Asamblea General, al ECOSOC (órgano cuya eficacia deja mucho que desear), dejar que participen los Estados no miembros ¿qué agilidad y eficacia va a tener el Consejo a la hora de hacer frente con rapidez a muchas de las crisis internacionales actuales?. A nuestro entender, esta batería de medidas nos parece excesiva. Una cosa es que se pida restringir el uso del veto, y también habría que hacerlo en el caso de la amenaza o “*hidden veto*”, mejorar las reglas de procedimientos, etc. y otra muy distinta mezclar sin más los demás órganos de las Naciones Unidas con el Consejo.

Frente a estas propuestas más favorables al Modelo B presentado por el Grupo de Alto Nivel, también surgieron propuestas de reforma más partidarias de ir por los derroteros recogidos en el Modelo A, es decir, de plantear una reforma del Consejo con miembros permanentes, incluyendo incluso el derecho de veto. Tal es el caso del proyecto de resolución presentado por el G-4 el 8 de junio de 2005 en cuyo párrafo 1 se propone que el Consejo se amplíe hasta 25 miembros, añadiendo 6 miembros permanentes y 4 no permanentes. Los 6 miembros permanentes serían elegidos: 2 en África y otros dos en Asia, mientras que América Latina y el Caribe y Europa Occidental y otros Estados elegirían 1 cada uno. Respecto a los no permanentes, cada una de estas regiones elegiría 1 cada una. La resolución propuesta invita además a los Estados interesados, en el párrafo 2, a que informen a la Asamblea General si están preparados a asumir las funciones y responsabilidades de miembro permanente, sometiendo sus candidaturas. Respecto al derecho de veto, el proyecto de resolución se lo reconoce en su párrafo 5 a los nuevos miembros permanentes, aunque sin ejercerlo hasta que se decida la revisión de la situación creada por la reforma, prevista para 15 años después de haber entrado en vigor, según lo anunciado en el párrafo 7⁵¹. Por lo demás, este proyecto de resolución también se centra en el párrafo 8 en los métodos de trabajo, en donde se proponen nueve medidas para incrementar la eficacia del Consejo, algunas de las cuales van por la misma senda que las anteriormente comentadas del proyecto de resolución del grupo “*United for Consensus*”, sobre todo en relación con un mejor acceso informativo para los Estados no miembros y una mayor transparencia. Destacar dos puntos importantes en estas medidas que consideramos muy positivos: el primero sería el que figura en la letra f) según el cual habría que consultar regularmente con los Estados que contribuyen en una operación de mantenimiento de la paz, bien sea con tropas o sólo financieramente, antes y durante el mandato, así como para su renovación o revisión; el segundo es que se pretende sólo consultar con los Presidentes de la Asamblea General y del ECOSOC y no con los órganos en sí. En nuestra opinión, las medidas que aquí se proponen para mejorar los métodos de trabajo del Consejo son más detalladas, precisas y realistas que las del grupo “*United for Consensus*” antes apuntadas. Por último conviene resaltar que estas mismas propuestas del G-4 serían nuevamente presentadas el 6 de julio de 2005 en otro proyecto de resolución presentado no sólo por esos cuatro países, sino por muchos otros⁵².

⁵¹ Esto implica pues que el derecho de veto se aplazaría hasta que pasen esos 15 años.

⁵² Estos Estados eran: Afganistán, Bélgica, Bhután, República Checa, Dinamarca, Francia, Grecia, Haití, Honduras, Islandia, Kiribati, Lútria, Maldivas, Nauru, Pulan, Paraguay, Polonia, Portugal, Islas Salomón, Tuvalu y Ucrania. Como se puede comprobar la lista es compleja, destacando Francia, miembro permanente, en la lista. Y es quizás que Francia se sienta más cómoda y con más libertad de acción con Alemania dentro del Consejo como miembro permanente que si se quedara fuera. El tiempo hace así olvidar la historia entre estos dos países que desconfiaban el uno del otro hasta en épocas no muy lejanas. Ver el texto del proyecto de esta resolución en Doc. A/59/L.67.



Por último, en esta carrera para presentar proyectos de resolución en la Asamblea General con el fin de reformar el Consejo, destaca también el proyecto presentado por la Unión Africana⁵³. Este proyecto de resolución recuerda en el preámbulo la posición común africana en relación con una reforma de las Naciones Unidas tal y como se adoptó en lo que se denomina “*Ezulwini Consensus*”, y pone de relieve que África sigue siendo hasta el día de hoy el único continente sin un miembro permanente en el Consejo, por lo que es consciente de la necesidad de asegurar a África, como a otras regiones del mundo, de una efectiva representación en el Consejo. Por lo demás, el proyecto propone ampliar el Consejo hasta 26 miembros. Los 11 nuevos miembros serían 6 permanentes y 5 no permanentes. Los nuevos miembros permanentes disfrutarían de los mismos privilegios y prerrogativas que tienen los actuales miembros permanentes, incluyendo el derecho de veto⁵⁴. el reparto de los nuevos miembros propuesto quedaría así: 2 miembros permanentes y 2 no permanentes para África; dos permanentes y 1 no permanente para Asia; 1 no permanente para Europa Oriental; 1 permanente y 1 no permanente para Europa Occidental y otros Estados. Así, en este Consejo de 26 de miembros, África tendría 2 miembros permanentes (los dos nuevos) y 5 no permanentes (3 actuales y 2 nuevos), algo que constituye en sí el fin último de este proyecto de resolución. A nuestro entender, hoy por hoy, este proyecto está lejos de un eventual consenso.

Así las cosas, se puede comprobar fácilmente que por el momento no hay muchos rayos de luz que puedan aclarar la senda por donde irá la comunidad internacional, si es que se continúa con la reforma, ya que hoy por hoy no parece que haya consenso en un proyecto determinado. Las espadas están pues en alto y dudamos seriamente de que en la Cumbre mundial sobre la reforma de las Naciones Unidas de septiembre 2005 se puedan limar considerablemente las grandes diferencias y rivalidades que separan a unos grupos de otros⁵⁵, aunque tampoco conviene excluir algún acercamiento táctico entre los países africanos y el G-4 o entre esos países africanos y el grupo “*United for Consensus*”⁵⁶. Dicho esto, conviene apuntar que a pesar de que una amplia mayoría de analistas políticos e internacionalistas concuerdan en la necesidad casi imperiosa de una reforma del Consejo, los proyectos presentados después de los Modelos A y B propuestos por el Grupo de Alto Nivel, responden

⁵³ Cfr. Doc. A/59/L.67.

⁵⁴ Este proyecto de resolución sigue pues en materia de veto una línea clara y contundente, sin conceder plazo alguno para su ejercicio como lo prevé el proyecto presentado por el G-4 antes comentado.

⁵⁵ Basta con leer las duras declaraciones que ha llevado a cabo el Embajador de Italia ante las Naciones Unidas el 26 de julio de 2005 para palpar el estado de ánimo que se vive sobre esta cuestión. En esta ocasión al Embajador Marallo Spatafora, no le ha faltado coraje y valentía en denunciar públicamente que un miembro del G-4 había puesto fin a la ayuda que otorgaba para un proyecto de desarrollo en un país que figuraba en el grupo “*United for Consensus*” en relación con la protección de la infancia por un valor de 450.000 dólares. Le acusaba además de haber decidido no iniciar en ese país ningún otro proyecto. Frente a esta situación el representante italiano señala lo siguiente: “*Is it not, this kind of improper and unethical behaviour, a shame? It is a shame, Mr. President, a shame that, for the sake of preserving the dignity of all member states, we cannot further tolerate. I will say it again, enough is enough. After the oil-for-food scandal, the organization, it is to say all of us, member states as well as those who have institutional responsibilities in the organization, cannot afford the luxury of another scandal, much more serious and destabilizing than the oil-for-food. Because here it is not a question of pocketing money. It is a question of ethics and moral values. It is a question of blackmailing some sectors of the membership, taking undue advantages from their vital needs. Enough is enough... Reforms, Mr. President, cannot be dictated by power or money*”. Cfr. <http://www.globalpolicy.org/security/reform/statements/2005/0726italy.htm>.

⁵⁶ Este acercamiento no está excluido a pesar de que el Ministro de Asuntos Exteriores de Nigeria, Oluyemi Adeniji, que presentó el proyecto de resolución de la Unión Africana, declarara que la única cosa que no era negociable para África era su pretensión de ocupar dos puestos permanentes en el seno del Consejo de Seguridad una vez que este fuera reformado.



a intereses nacionales⁵⁷. He aquí pues un primer dilema que habrá que debatir para ver qué proyecto responde mejor a las necesidades de la reforma, cuestión que se revela difícil. Y es que en algunas ocasiones los lemas democráticos son difíciles de encajar en el ámbito internacional con eficacia, responsabilidad y racionalidad, y un ejemplo evidente de todo esto lo tenemos precisamente en el Consejo⁵⁸. No es extraño pues que, desde que se publicara el Informe del Grupo de Alto Nivel, hayan surgido análisis más realistas y finos, con un cierto espíritu crítico, antes de decantarse a una reforma del Consejo.

Desde esta perspectiva, nos parece que debería haber reformas sólo en caso de un gran consenso, ya que si esto falla, el efecto de la reforma sería un debilitamiento de las Naciones Unidas. Esto parece ser algo evidente en el caso de que se crearan nuevos miembros permanentes. Ya hemos señalado sin embargo que ese consenso hoy por hoy no existe⁵⁹, aunque como se sabe, llegado el caso, todo es posible en las Naciones Unidas. No cabe duda de que para favorecer ese consenso, un diálogo honesto y sincero entre los miembros de los tres grupos es vital⁶⁰. No obstante, conviene señalar que la demanda formulada por el

⁵⁷ Esto se ve claramente en el proyecto del G-4 y también en el de la Unión Africana, aunque en este último caso el interés parece ser ya amparado a nivel regional. Respecto al proyecto presentado por el grupo “*United for Consensus*”, es cierto que como señalaba el representante de Canadá, Allan Rock, que fue quien lo presentó a la Asamblea General, parece presentar una especie de alternativa a los dos proyectos anteriores sobre unas bases más democráticas o universalistas, pero esto no quiere decir que no haya también intereses nacionales (Pakistán contra la India o Italia contra Alemania, por ejemplo).

⁵⁸ Los valores democráticos y las contradicciones que pueden arrastrar a nivel internacional si no se aplican con mesura y racionalidad son magistralmente expuestos por el Embajador canadiense, Allan Rock, ante las Naciones Unidas, quien al defender el proyecto del grupo “*United for Consensus*” frente al presentado por el G-4, declara lo siguiente: “...*Values like democracy. And accountability. And flexibility. And fairness. Values that do not favour a widened notion of two-tiered privileges in the world’s only institution of global reach and universal membership. In that context, Mr. President, the Council of 1945 must be seen as an anomaly to be accommodated, and not as a model to be emulated.*

Canada believes as a matter of principle that the accession of additional permanent members to the Security Council would not be in the best interests of this institution, and would not be in the long-term best interests of the overwhelming majority of its member states. It would betray the values that member states have developed over time. It would deny a fair and a flexible allocation of seats. It would diminish the accountability of the Council at a time when that virtue is most needed. It would deprive the world’s regions of a democratic and orderly way to determine for themselves their representation on this institution’s most significant body.

Now, speaking of democracy Mr. President, supporters of the resolution have suggested in debate that the process they propose is democratic. Mr. President, I know of no democracy in which a single election is sufficient to entitle the winner to remain in office in perpetuity. Indeed, had that option been available in Canada, I wouldn’t be here today”. Cfr. <http://www.globalpolicy.org/security/reform/statements/2005/0712canada.htm>.

⁵⁹ Esclarecedores son a este respecto las palabras del Embajador de los Estados Unidos, Shirin Pahir-Kheli, quien el 12 de julio de 2005, al explicar las razones por las que su país no consideraba oportuno votar en esos momentos la reforma del Consejo propuesta por el G-4, daba la primera razón con los términos siguientes: “*Let me be as clear as possible: The U.S. does not think any proposal for expand the Security Council –including one base on our ideas- should be voted at this stage... Let me share with you some of the reasons... First, moving to a vote on this, or any other resolution involving Security Council reform, is bound to be divisive at this stage. The Charter of the United Nations is designed in such a way that reform of the Security Council requires broad consensus. And that is as it should be. We do not yet know the actual numbers of countries that may vote for this resolution. But we do know that world opinion is still highly divided on this issue. While there is in our view broad consensus regarding the need for Security Council expansion, major differences exist regarding what kind of expansion should occur. In addition to the proposal before us, the African Union has initiated actions to introduce its own resolution. Although the African Union resolution may contain a number of points in common with the resolution under consideration, there are differences, many of them significant...*”. Cfr. <http://www.globalpolicy.org/security/reform/statements/2005/0712us.htm>.

⁶⁰ Diálogo a pesar de que las posiciones entre el G-4 y el grupo “*United for Consensus*” parecen atrincherarse cada vez más. No sólo Italia ataca abiertamente al G-4, sino también Pakistán, como lo demuestran las palabras de su embajador ante las Naciones Unidas, Munir Akran, quien no parece estar con buen “talante” cuando señala lo siguiente: “...*During these months, the endeavour by the so-called Group of Four to secure support and*



Secretario General tendente a que la Asamblea General se pronunciara sobre la cuestión de la reforma del Consejo, eventualmente recurriendo al voto, antes de la Cumbre de septiembre⁶¹, no ha sido bien recibida ni por el grupo “*United for Consensus*” ni por el grupo de la Unión Africana, esta última solicitando más tiempo para las negociaciones. Ya se sabe que el Secretario General ha señalado en varias ocasiones que una reforma de las Naciones Unidas sin tocar el Consejo sería incompleta. Esta opinión, que es cierta, no debe sin embargo elevarse a las alturas, ya que la espinosa cuestión de la reforma del Consejo no debería olvidar la importancia de otros aspectos muy importantes de la reforma de las Naciones Unidas.

4. El Consejo Económico y Social (ECOSOC)

La Carta de las Naciones Unidas confiere, como es sabido, al ECOSOC importantes funciones siempre relacionadas con la *coordinación* de los ámbitos económico y social (Capítulo X). No se le otorga pues desde el punto de vista material competencias normativas ni ejecutivas sino sólo unas funciones de recomendación y de diálogo sobre esas cuestiones. Y es que a partir del momento en que la propia Carta recoge en su artículo 57 la posibilidad de crear “instituciones especializadas” con “amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos” precisamente en los ámbitos económico, social, cultural, etc., el ECOSOC iría poco a poco quedando relegado en el limbo de los justos, vegetando con más pena que gloria dentro del sistema onusiano. Es obvio que organizaciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la más reciente Organización Mundial del Comercio (antes lo haría el GATT), organización de ámbito universal pero que no es una institución especializada de la ONU, han quitado cualquier atisbo de protagonismo a este órgano, de forma que como señala el Grupo de Alto Nivel “... hace mucho tiempo que la adopción de decisiones sobre cuestiones económicas internacionales, particularmente en los campos de la financiación y el comercio, ha salido del ámbito de las Naciones Unidas y no ha de volver por mucha reforma institucional que se introduzca...”⁶². Es más, el Grupo va más allá al señalar que no sería realista tratar de que el ECOSOC se convirtiera en centro de adopción de decisiones en estas materias⁶³, opinión que compartimos plenamente, ya que si se diera esa posibilidad habría que reformar de arriba abajo todo el Capítulo IX. Es obvio que ni la evolución ha ido por ahí⁶⁴ ni ahora sería oportuno plantear esa tesis en los tiempos que corren. Es más, las instituciones comerciales y financieras internacionales tienen hoy en día, a pesar de las críticas de neoliberales que se lanzan contra ellas en algunos países que no dejan de recurrir a ellas, una sólida reputación, algo que no han conseguido los organismos estrictamente onusianos.

endorsement of their position has taken forms, which if practised in national elections, would be judged as unethical or worse. An outcome for Council reform achieved by such questionable means is unlikely to be sustainable or to strengthen the United Nations. We should adopt guidelines, within the UN reform process, to prevent the use of such means to twist the democratic will of free peoples and nations.

To add insult to injury, self-interest has been portrayed as altruism. The seekers of special privileges and power masquerade as the champions of the weak and disadvantaged – asserting that the special privileges they seek will make the Council more “representative” and neutralize the power of the present permanent members. History has witnessed many such who proclaimed that they came ‘to bury, not to praise Caesar’”. Cfr. pár. 2 y 3 en <http://www.globalpolicy.org/security/reform/statements/2005/0711pakistan.htm>.

⁶¹ Después el Secretario General ha informado que si no podría ser en septiembre al menos en diciembre.

⁶² Pár. 274.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Para un estudio sobre esa evolución y una eventual reforma del ECOSOC, cfr., por todos, Paniagua Redondo, R. (2001): *La reforma del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1945-2000)*, Madrid, Marcial Pons, p. 202



Dicho esto, hay que resaltar que en una época caracterizada por claros elementos globalizadores, las Naciones Unidas, y por ende en estos ámbitos el ECOSOC, son el foro privilegiado, cuando no el único lugar, en el que se puedan debatir a nivel mundial cuestiones relacionadas con la paz, seguridad y desarrollo. Desde esta perspectiva, conviene apuntar que son conocidos los vínculos existentes entre estos tres elementos, de forma que no se puede analizarlos en abstracto e individualmente, sino que se debe hacer a nivel mundial. Para negociar y dialogar sobre estos aspectos, es obvio que las Naciones Unidas tienen un poder de convocatoria sin parangón tanto a nivel interestatal, sobre la base de la Asamblea General, como de la opinión pública internacional, cada vez más sensibilizada con estos temas⁶⁵. En realidad, este tema no es nuevo, pues en todo lo relacionado con la cooperación en las esferas económica y social, y más especialmente con las instituciones comerciales y financieras, la Asamblea General ya adoptó el 1 de julio de 1996 la Resolución 50/227 sobre las “Nuevas medidas para la reestructuración y la revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social”. El hecho de que el título de la Resolución recoja expresamente la expresión de “nuevas medidas” implica que ya se habían adoptado otras anteriormente, lo que revela que el tema no es nada nuevo⁶⁶. Dicho esto, sí que es cierto que esta Resolución ya insistía en sus párrafos, 84 y siguientes en la necesidad de una mayor cooperación entre las instituciones comerciales y financieras y sobre todo en la necesidad de reforzar la comunicación y la cooperación a nivel intergubernamental entre el OCESOC y las dichas instituciones. Por lo tanto, sobre esta cuestión tanto el Grupo del Alto Nivel como el Secretario General lo que hacen es plasmar en sus Informes una preocupación que databa ya de la década de los setenta como lo atestiguan, unos más y otros menos, los numerosos trabajos que se han venido publicando desde entonces en materia de desarrollo. Y es que ya el Informe de los países nórdicos de 1991 sugería a la hora de reformar el ECOSOC que se convirtiera en una especie de “foro de cooperación” para las diferentes esferas económicas y sociales y servir de guía para las actividades de las Naciones Unidas en materia de desarrollo⁶⁷.

Partiendo de estas premisas, pero sobre todo reconociendo que el ECOSOC debe ser un foro de cooperación, el Grupo de Alto Nivel recurre a tres estrategias para reforzar su papel⁶⁸. En primer lugar alude a que el ECOSOC pueda impartir una orientación normativa y analítica sobre las causas de las múltiples amenazas a las que la comunidad internacional tiene que hacer frente así como las relaciones que puede haber entre ellas. Con este objetivo se recomienda precisamente la creación de un “comité sobre los aspectos económicos y sociales de las amenazas contra la seguridad” con el fin de llevar a cabo investigaciones y lograr así una mejor comprensión de esas amenazas económicas y sociales a la paz, entre las que se cita expresamente al terrorismo y a la delincuencia organizada. Ni que decir tiene que la mención expresa de estas dos amenazas tiene un alto significado político en el contexto actual tal y como se plantea sobre todo la lucha contra el terrorismo, lo que implica además que se tenga que mejorar el intercambio de información entre el ECOSOC y el Consejo de Seguridad previsto ya en la Carta en su artículo 65, como hemos apuntado.

El otro elemento en el que se insiste es en el papel que hay que dar al ECOSOC en materia de desarrollo, previendo a este respecto una doble función: por un lado se trata de que

⁶⁵ A esto precisamente hace alusión el Informe del Grupo de Alto Nivel (pár. 275) y también el del Secretario General (pár. 172).

⁶⁶ A este respecto, ver esta evolución en Paniagua Redondo, *op. cit.*, pp. 95 y ss.

⁶⁷ A este respecto, cfr. *The United Nations in Development. Reform Issues in the Economic and Social Fields: A Nordic Perspective. Final Report by the Nordic UN Projects* Estocolmo, Almqvist Wiksell International, 1991, pp. 13-14 y 60.

⁶⁸ Cfr. pár. 276 y ss.



sirva de foro en el que se compare de forma abierta y transparente las contribuciones de los Estados a la consecución de los objetivos clave en esta materia; la segunda sería hacer de este órgano el foro habitual en el que participara al más alto nivel todos los componentes de lo que se denomina la comunidad de desarrollo (Estados y Organizaciones internacionales), de forma que se transformara en un “foro sobre cooperación para el desarrollo”⁶⁹. Para ello habría que dar a este órgano los medios para que cumpliera esta función con eficacia, lo que implica reemplazar sus actuales tareas administrativas y de coordinación de programas para que pueda ocuparse activamente de los temas que figuran en la Declaración del Milenio. Pero el tema del desarrollo es complejo. Por eso el Grupo señala que habría que establecer “un pequeño comité ejecutivo”, compuesto por miembros de los grupos regionales para orientar la labor de colaboración e interacción con otros órganos, fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas, sin olvidar a las denominadas instituciones de Bretton Woods, es decir el FMI y el Banco Mundial.

Esta visión es también compartida por el Secretario General, aunque este se fija en algunos aspectos que pasa por alto el Grupo de Alto Nivel. Este es el caso de las ONG, sobre las que el Informe recuerda que el ECOSOC tiene ya previsto mantener consultas con ellas en materia de desarrollo⁷⁰. Pero donde el Secretario General hace más hincapié es en la necesidad de abordar los desafíos, las amenazas y las crisis en las esferas económica y social, así como la de vigilar y analizar sistemáticamente las dimensiones económicas y sociales de los conflictos. Respecto a los primeros, es evidente que la experiencia de las Naciones Unidas es importante, pero también es cierto que no siempre ha estado a la altura de las circunstancias. La hambruna que asoló Somalia en 1993, que estuvo en el origen de la Resolución 793 del Consejo de Seguridad, es un ejemplo entre otros muchos de lo tardíamente que se reaccionó. Ya hemos apuntado que ahora también se ha reprochado a la ONU su silencio en el caso del Níger, denunciado por alguna ONG. Por eso el Secretario General propone abordar esas crisis “a medida que se presenten y en el momento en que ocurran”⁷¹.

En cuanto a la necesidad de vigilar y abordar sistemáticamente las dimensiones económicas y sociales de los conflictos es algo de suma importancia, como se ha puesto de manifiesto en las crisis de los Balcanes a raíz del desmembramiento yugoslavo o recientemente en el caso de la guerra de Iraq, Haití, etc. sin olvidar muchos conflictos que se han desarrollado en el continente africano como el de Rwanda. Como medidas que propone el Secretario General en esta materia está la de establecer “grupos especiales de asesoramiento sobre países determinados”. Además, partiendo de la premisa de la magnitud y la dificultad de los trabajos de recuperación, reconstrucción y reconciliación⁷², el Secretario General avanza la idea de que el ECOSOC “debería institucionalizar su labor de gestión de las situaciones posteriores a los conflictos colaborando con la propuesta Comisión de Consolidación de la Paz”, aparte de reforzar sus vínculos con el Consejo de Seguridad⁷³. Inútil de señalar que estos planteamientos nos parecen sumamente acertados. Y es que debe existir una voluntad

⁶⁹ Cfr. pár. 277-278.

⁷⁰ Cfr. pár. 172 y art. 71 de la Carta. A nadie se le escapa el papel cada vez más relevante que juegan en esta materia las ONGs, por lo que la mención del Secretario General nos parece sumamente acertada.

⁷¹ Pár. 177.

⁷² Cuestión esta última indispensable como lo demuestran los casos de Kosovo y de Rwanda. Conviene resaltar que esta cuestión fue ya propuesta y analizada en el “Informe de la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados” de diciembre de 2001, Comisión que fue creada a iniciativa del ex-Ministro de Asuntos Exteriores de Canadá, Lloyd Axworthy. Para el texto del Informe, cfr. <http://www.iciss-ciise.gc.ca>, pp. 43 y ss.

⁷³ Pár. 178.



real de ayudar a consolidar una paz duradera promoviendo una adecuada gobernabilidad. Hay que restaurar la seguridad y el orden público, en colaboración con las autoridades locales a quienes hay que transferir poco a poco la responsabilidad y la autoridad de reconstrucción. Como ya se sabe, los países que acaban de sufrir un conflicto tienen necesidades especiales a las que hay que hacer frente, destacándose sobre todo los tres ámbitos siguientes: la seguridad, la justicia y el desarrollo económico.

Por último, el Grupo de Alto Nivel se centra en los dos últimos párrafos⁷⁴ en lo que denomina la necesidad de lograr una “coherencia normativa”. Y es que parte de la premisa de que las estrategias y medidas antes apuntadas son importantes para conseguir un funcionamiento mejor del ECOSOC, reconociendo al mismo tiempo que “la evolución histórica de la gestión del sistema multilateral ha limitado la capacidad del Consejo para ejercer influencia en la política internacional sobre comercio, finanzas e inversión. Por lo tanto se revela sumamente necesario un órgano que reúna a los países más importantes, desarrollados y en desarrollo, que funcione a nivel de autoridades nacionales para examinar adecuadamente “la concatenación esencial entre comercio, finanzas, medio ambiente, pandemias y desarrollo económico y social. Desde esta perspectiva, el Grupo de Alto Nivel reconoce que el G-8 tiene alguna de estas características, aunque insiste en que sería útil que hubiese un foro más amplio que congregara a autoridades de países desarrollados y en desarrollo, característica que no tiene, como se sabe, el G-8. A este respecto, la idea que da el Grupo es que se podría convertir lo que hoy se denomina el G-20 (Grupo de los Veinte), integrado por Ministros de Hacienda⁷⁵, en un grupo de líderes para dar coherencia e impulso a las políticas necesarias en esta materia, y a cuyas reuniones deberían asistir el Secretario General de las Naciones Unidas y el Presidente del ECOSOC.

Conviene apuntar que el Secretario General no va tan lejos en esta materia y parece desear que todo esto se quede en casa. Sí, reconoce que el ECOSOC debe funcionar con una “estructura nueva y más flexible”, pero no tiene la vista tan larga como la tiene el Grupo de Alto Nivel, ya que él se centra en que el Consejo lo que necesita es “un mecanismo intergubernamental eficaz, eficiente y representativo” para fomentar la participación en las instituciones comerciales y financieras. Es más, el Secretario General piensa que este objetivo se podría lograr ampliando su Mesa o creando un comité ejecutivo con una composición regional⁷⁶. En nuestra opinión, las propuestas del Secretario General no parece que sean suficientes en los tiempos que corren. Se niega a que las Naciones Unidas suelten lastre en esta materia, pero las nuevas tendencias no van por ahí, algo que debe comprender también Kofi Annan, sobre todo dada la historia del ECOSOC.

5. La Secretaría

La Secretaría ha sido un órgano contra el que se han lanzado diatribas desde distintos niveles y de diverso calado desde hace mucho tiempo sin que hayan tenido, por lo menos hasta el momento, los efectos deseados. Todo esto, a pesar de la importancia que se ha dado al Secretario General que está al frente de dicha Secretaría, cuya relevancia ha sido creciente con

⁷⁴ Pár. 280-281.

⁷⁵ La representación de este Grupo está fuera de toda duda, ya que comprende el 80% de la población mundial y el 90% de la actividad económica mundial.

⁷⁶ Pár. 180.



el paso del tiempo⁷⁷. No obstante, hay que reconocer que en los últimos tiempos esa relevancia parece haber ido más para mal que para bien, cosa que ha debilitado considerablemente a las Naciones Unidas. Y es que, como se sabe Kofi Annan llegó a disfrutar de un punto muy alto de prestigio hasta que la crisis de Iraq lo dejara bastante maltrecho, rematándolo el escándalo del programa “petróleo por alimentos”. Pero es que no sólo ha sido contaminado el Secretario General, sino toda la Secretaría. Compuesta por unos 6000 funcionarios, pensamos que tanto la comunidad internacional como la opinión pública tiene el derecho a exigir de estos funcionarios internacionales no sólo la eficacia debida, sino también una cierta ética en su comportamiento. Ya se sabe que no siempre este ha sido el caso.

Dicho esto, y como cabría esperar, los dos Informes objeto de estos comentarios lanzan una serie de propuestas de reforma. El lenguaje utilizado en uno y otro es distinto: mientras que el Informe del Grupo de Alto Nivel es claro y sencillo⁷⁸, el del Secretario General⁷⁹ recoge propuestas bastante más técnicas, se podría decir incluso tecnocráticas, que encuentran un cierto entusiasmo entre los que se recrean en el idioma onusiano, como consolidación de los mandatos, coherencia del sistema, etc. No obstante lo importante es que se prosiga y se profundice la reforma de la Secretaría, y en esto ambos Informes están de acuerdo.

Desde esta perspectiva, se parte de la premisa en estos Informes que para que las Naciones Unidas puedan ser eficaces, es necesario contar con una Secretaría profesional, eficaz y con la suficiente capacidad para estar a la altura de las funciones que tiene que desempeñar (mediación, organización y gestión de las operaciones de mantenimiento de la paz, apoyo al Consejo de Seguridad, desarme, apoyo para la celebración de elecciones, sanciones, etc.). Sin embargo, muchos de los funcionarios que trabajan en la Secretaría no cuentan con la formación suficiente ni con la experiencia sobre el terreno necesaria, siendo además difícil que adquieran estas cualidades⁸⁰. Si esto es así, las preguntas que conviene hacerse son las siguientes: ¿Quién les contrató? ¿Por qué se les contrató? ¿Por qué no han podido obtener esas capacidades una vez que estaban ya en la Secretaría?. No basta con decir, como hace el Secretario General⁸¹, que “para que las Naciones Unidas sean verdaderamente eficaces, la Secretaría debería ser objeto de una completa transformación”. Hay que decir las causas que han llevado a esta situación que pueden estar justificadas o no, pero no sólo hacer propuestas de transformación sin especificar por qué hay que transformarla. No basta sólo con señalar que cuando se “asignen mandatos a la Secretaría”, la Asamblea y el Consejo de Seguridad deben proporcionar los recursos necesarios para dichas tareas, ya que si este fuera el caso, no debería asumirlas, o denunciar públicamente la situación. Es más, se podría incluso pensar en la dimisión del Secretario General, cosa que nunca ha ocurrido. Es obvio que hay que proporcionar los recursos necesarios para que la Secretaría pueda cumplir sus funciones, pero también hay que rendir cuentas. Por parte de los Estados, es evidente que deben asumir los compromisos previstos en los artículos 100-101 de la Carta. Por lo tanto más recursos, buena gestión y eficacia, y rendir cuentas son los tres elementos básicos recomendados por el Grupo de Alto Nivel, a los que añade uno concreto: “que se proceda por una sola vez a la revisión y la sustitución de personal, incluso mediante la jubilación

⁷⁷ Hasta tal punto se ha personalizado la Secretaría en su Secretario General, que cuando las Naciones Unidas recibieron recientemente el Premio Nobel de la Paz, se atribuyó mediáticamente el premio al propio Secretario General.

⁷⁸ Pár. 295-296.

⁷⁹ Pár. 184-192.

⁸⁰ Pár. 295 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

⁸¹ Pár. 185.



anticipada”⁸² y que se creen de inmediato 60 nuevos puestos para incrementar la capacidad de la Secretaría. Obviamente, los Estados miembros deberán pasar por caja para pagar la buena relación coste-eficacia que se pretende con estas medidas⁸³.

El Secretario General comparte estas ideas, pero a la hora de fijar objetivos y proponer medidas concretas, de forma que estas sean creíbles y realistas, su lenguaje es oscuro, abstracto e incluso se puede decir algo contradictorio. Parece como si las Naciones Unidas formaran parte de otra galaxia, algo que parece estar inherente en el actual Secretario General, a pesar de que el personal de las Naciones Unidas, y por tanto de su Secretaría, pretenden estar al servicio de una sociedad a la que dan lecciones sin realmente conocerla muy bien. Así pues, para el Secretario General, ese personal de las Naciones Unidas debe: “a) estar a la altura de los nuevos desafíos sustantivos del siglo XXI; b) disponer de facultades para gestionar operaciones complejas en el plano mundial; y c) estar obligado a rendir cuentas”⁸⁴.

Los párrafos siguientes están dedicados en teoría a completar y especificar el alcance de esas tres facetas pero no lo hace bien, dejando muchas cosas en el aire. Desde esta perspectiva, no se puede pretender “estar a la altura de los nuevos desafíos sustantivos del siglo XXI” proponiendo sólo crear una oficina de apoyo a la consolidación de la paz y fortalecer lo que él señala como “mi función de buenos oficios”, la democracia y el estado de derecho. No se sabe si el Secretario General está pensando en su misión en Iraq... Tampoco pensamos que sea muy relevante para esos nuevos desafíos, designar un Asesor Científico del Secretario General (todavía uno más) para que preste

[...] asesoramiento científico de carácter estratégico y con visión de futuro sobre asuntos normativos movilizando conocimientos de expertos en disciplinas científicas y tecnológicas dentro del sistema de las Naciones Unidas y en la comunidad científica y académica general⁸⁵.

Menos retórica, Señor Secretario, pues con esos mimbres no resuelve usted “los desafíos sustantivos del siglo XXI”.

Respecto a la cuestión de disponer de facultades para gestionar “operaciones complejas” (¿qué se entiende por operaciones complejas?), el Secretario General responde que ha decidido crear un mecanismo decisorio en forma de gabinete (con mayor poder ejecutivo que el actual Grupo Superior de Gestión) para mejorar las políticas y la gestión..., mecanismo que contará con el apoyo de una pequeña secretaría de gabinete, etc. Y con esto prevé poder garantizar un proceso de adopción de decisiones más centrado, ordenado y responsable⁸⁶. Pues no, eso no es suficiente, aunque de utilidad, señala el Informe, aunque a lo mejor no es ni útil ni necesario. Por eso el Secretario General pide que se le dé una especie de carta blanca para ajustar la plantilla cuando sea necesario y sin estar sometido a restricciones injustificadas. No obstante, ¿quién califica esas restricciones injustificadas?. Por último, lo de rendir cuentas es obvio, por lo que no vale hacer ningún comentario salvo este: que se asuman

⁸² El Grupo de Alto Nivel no especifica si la jubilación anticipada sería sólo voluntaria o no. Y es que si se habla de renovar el funcionariado para hacer de la Secretaría un órgano más eficaz, porque muchos no están preparados ni se les puede preparar, habría que pensar incluso en una jubilación obligatoria. Conviene apuntar sin embargo que el Secretario General no va tan lejos. Como ya hemos apuntado también habla de eficacia, de que “la Secretaría debería ser objeto de una completa transformación”, pero sólo pide en esta materia que se le “confiera la autoridad y los recursos necesarios para llevar a cabo una mínima serie de retiros voluntarios, a fin de renovar el personal y adaptarlo a las necesidades actuales”. Pág. 190.

⁸³ Pág. 296.

⁸⁴ Pág. 188.

⁸⁵ Pág. 189.

⁸⁶ Pág. 191.



en casos de corrupción, mala gestión o abusos de poder las responsabilidades pertinentes, algo que no suele conocerse muy bien en algunos ámbitos onusianos.

No queremos concluir este apartado sin mencionar lo siguiente. Ya hemos hecho alusión a la relevancia internacional del Secretario General de las Naciones Unidas. El segundo mandato del actual Secretario, Kofi Annan, concluye el 31 de diciembre de 2006, lo que implica que para esa fecha debe estar designado su sucesor de conformidad con lo previsto en el artículo 97 de la Carta. Aunque no está especificado en la Carta, la designación del Secretario General se lleva a cabo según la práctica, siguiendo un sistema de rotación de los grupos regionales, en virtud de lo que se denomina “distribución geográfica equitativa”⁸⁷. La rotación recae ahora sobre Asia, que no ha tenido Secretario General desde 1971. El problema es que hasta ahora no se ha logrado encontrar un candidato para suceder a Kofi Annan. Las nuevas conjeturas se centran en Tailandia y se dirigen tanto hacia su Primer Ministro como hacia su Ministro de Asuntos Exteriores, que no gozan por otro lado de mucho prestigio en Nueva York. En esta materia, hay dos factores importantes para designar un sucesor: el apoyo de los Estados Unidos (Kofi Annan ha sido Secretario General por este país) y la insistencia o no de los países asiáticos en mantener su turno. Si esto último ocurriera no podría ser chino: ni de la República Popular, porque la *tradición* excluye de este cargo a los nacionales de los miembros permanentes, ni de Taiwán, que también existe, pero que no es miembro de las Naciones Unidas⁸⁸, lo que no deja de ser una sinrazón, al margen del problema político que exista en las dos Chinas. Si a esto añadimos que la India y Japón están más interesados en obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, no queda pues mucho margen de consenso a causa de las rivalidades ya conocidas en esta región. Hechas estas elucubraciones, hay que reconocer que el papel del Secretario General es clave para un buen funcionamiento de la Organización y la oportunidad que se abre en 2006 con la sucesión de Kofi Annan no se debería desaprovechar en estos momentos.

6. Una nueva Comisión: la Comisión de Consolidación de la Paz. Planteamiento actual y laguna institucional

6.1. Aspectos generales en torno a esta Comisión

El tema central del informe del Grupo de Alto Nivel es la seguridad internacional entendida en un sentido amplio. La *paz* va más allá de la ausencia de guerra, implica la búsqueda positiva de aspectos sociales, humanitarios y económicos⁸⁹, como subraya el Secretario

⁸⁷ De los 7 Secretarios Generales que ha habido en la historia de las Naciones Unidas, 3 han pertenecido al grupo de Europa Occidental (el noruego Trygve Lie, el sueco Dag Hammarskjöld y el austriaco Kurt Waldheim), 1 al grupo de América Latina y Caribe (el peruano Javier Pérez de Cuellar), 1 al grupo de Asia (el birmano U. Thant) y 2 a África (el egipcio Boutros Ghali y el actual Secretario General Kofi Annan, de Ghana).

⁸⁸ Que Taiwán no sea miembro de las Naciones Unidas, a pesar de sus reiteradas solicitudes, es una aberración hoy en día. ¿Quién puede explicar con argumentos razonables que un país que es la decimoséptima economía del mundo, la decimoquinta a nivel comercial, con una población mayor que la que tienen 140 Estados miembros de la ONU, que proporciona una importante ayuda humanitaria en zonas de conflicto en caso de catástrofes naturales, no pueda ser miembro de las Naciones Unidas? Este hecho, objetivo y claro como es, revela muy bien la clase de Naciones Unidas que tenemos. Podía haber dos Alemanias, puede haber ahora dos Coreas, pero no puede haber dos Chinas... Así es el Derecho Internacional...

⁸⁹ Cfr. SC/6781, sesión 4087 de 10 de enero 2000, donde el Secretario General anunció *una nueva agenda de trabajo y un nuevo papel decisivo del Consejo de Seguridad en la batalla por conseguir la paz*.



secundando a grandes rasgos el documento *Agenda para la Paz*⁹⁰. El vínculo entre seguridad, libertad y desarrollo y la importancia de atender a estos extremos al promover una paz duradera son hechos que siempre deben estar presentes en todas las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Por definición, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas entrañan tres actividades principales: prevención de conflictos y establecimiento de la paz (*preventive diplomacy, peace-making*), mantenimiento de la paz (*peace-keeping*) y consolidación de la paz (*peacebuilding*).

La consolidación de la paz comprende “*action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict*”⁹¹. Se refiere a las actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra. Sin embargo, los hechos demuestran que la mitad de los países que salen de una guerra vuelven a caer en la violencia en un plazo de menos de cinco años⁹² y que a pesar de las buenas intenciones y algunos loables resultados como el caso de Timor, en general las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas no consiguieron frenar la violencia ni impedir genocidios y violaciones masivas de los derechos humanos (recuérdese las acciones del Congo, Chipre, Somalia, Ruanda, Angola, Srebrenica en Bosnia Herzegovina, Haití...) ⁹³. Hay que tener en cuenta que estas operaciones no se desplegaron en situaciones posteriores a los conflictos con el fin de ayudar a la reconstrucción del país, sino que trataron de cerrarlos, de alcanzar el cese del fuego y la firma de un acuerdo de paz. Sin embargo, sus mandatos carecían de competencias para velar por el cumplimiento de dichos acuerdos. Las causas que explican sus escasos resultados ya lo expusimos en su momento⁹⁴, pero conviene recordar que junto a la voluntad política, las operaciones de paz requieren de presupuesto e infraestructuras para asegurar a largo plazo la consolidación de la paz. Desde distintos foros se reclaman que el Consejo de Seguridad establezca *mandatos claros, convincentes y viables*, dotados con los recursos necesarios⁹⁵.

La mayoría de las situaciones posteriores a un conflicto tienen lo que podría denominarse un vacío en lo que respecta al Estado de derecho. La consolidación de la paz incluye, entre otras cosas, la reinserción y rehabilitación de los excombatientes en la sociedad civil, el fortalecimiento del imperio de la ley (por ejemplo, mediante el adiestramiento y la reestructuración de la policía local y la reforma judicial y penal); el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos mediante la vigilancia, la educación y la investigación de los atropellos pasados y presentes; la prestación de asistencia técnica para el desarrollo democrático (incluida la asistencia electoral y el apoyo a la libertad de prensa); y la promoción del empleo de técnicas de solución de conflictos y reconciliación⁹⁶. Consiste, en

⁹⁰ Cfr. Doc. A/47/277 - S/24111, de 17 de junio de 1992, informe del entonces Secretario General BOUTROS-GHALI.

⁹¹ Cfr. Doc. A/47/277 - S/24111, párr. 21, *Agenda para la Paz*.

⁹² Cfr. Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, informe del Secretario General, párr. 114.

⁹³ Cfr. O’Neil, J. T. y Ress, N. (2005): *United Nations Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, Routledge, London, pp. 46-191.

⁹⁴ Cfr. López-Jacoiste, *op.cit.*, pp. 145 y ss.

⁹⁵ Cfr. Doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2001, párr. 56, sobre el amplio examen de la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos, más conocido como informe *Brahimi*.

⁹⁶ Cfr. Doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2001, párr. 13, informe *Brahimi*. Sobre la aplicación y desarrollo posterior del informe *Brahimi*, cfr. Gray, C., “Peacekeeping after the Brahimi Report: Is there a Crisis of Credibility for the UN?”, en *Journal of Conflict and Security Law*, 2001, vol. 6, nº 2, pp. 267-288; White, N.D. (2001): “Commentary on the Report of the Panel on United Nations Peace Operations (The Brahimi Report)”, en *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 6, nº 1, pp. 127-146.



definitiva, en establecer instituciones públicas eficaces que puedan establecer un marco de consenso para gobernar en un Estado de derecho⁹⁷.

Por todo ello, el reto de las Naciones Unidas para el siglo XXI es grande y consiste en construir un aparato dotado con los medios necesarios para asegurar la transición de los conflictos a la paz, al desarrollo y su reconstrucción e impedir que se repita la violencia. La dificultad radica en como conseguir la eficacia de las operaciones de consolidación de la paz a largo plazo en todos los Estados necesitados de esta ayuda, abarcando todas las facetas de la reconstrucción. El reto es aún mayor si se tiene en cuenta una laguna institucional básica⁹⁸, puesto que *no hay componente en el sistema de las Naciones Unidas expresamente destinado a evitar el colapso de un Estado y que éste se precipite hacia la guerra ni para prestar asistencia en los países en su transición de la guerra a la paz*⁹⁹.

Desde hace años, el Consejo de Seguridad y el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas han reconocido la importancia de la consolidación de la paz como parte integrante del éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz y la existencia de esta laguna institucional. A este respecto, el 29 de diciembre de 1998 el Consejo de Seguridad adoptó una declaración presidencial en la que alentó al Secretario General a que “estudiara la posibilidad de establecer estructuras para consolidar la paz después de los conflictos como parte de la labor que lleva a cabo el sistema de las Naciones Unidas para lograr una solución duradera y pacífica de los conflictos”¹⁰⁰.

6.2. La nueva Comisión de Consolidación de la Paz

Con el fin de reforzar la capacidad de las Naciones Unidas para imponer, mantener y consolidar la paz, los dos informes proponen reformas estructurales y subsanar esta importante laguna institucional¹⁰¹. Se propone un nuevo órgano intergubernamental, denominada Comisión de Consolidación de la Paz que tendría carácter consultivo y multidisciplinar, estaría dotado de mecanismos flexibles de trabajo y que funcionase en estrecha coordinación con los demás órganos e instituciones¹⁰².

Lo que se necesita –explicaba el Grupo de Alto Nivel– es un órgano intergubernamental único dedicado a la consolidación de la paz, facultado para ocuparse atentamente de los países en situación de riesgo y seguir la marcha de la situación allí, asegurar la acción concertada de donantes, organismos, programas e instituciones financieras y movilizar recursos financieros para una paz sostenible¹⁰³.

Esta nueva Comisión ha de llegar más allá de lo que normalmente se entiende como una operación de mantenimiento de la paz. Deberá ayudar a los “Estados de riesgo” –es decir, a los Estados que salen de un conflicto armado– a establecer las instituciones necesarias en un Estado de derecho, a formar capacidades de los servicios públicos, a sentar las bases de una

⁹⁷ Cfr. pár. 229, del Informe del Grupo de Alto Nivel.

⁹⁸ Cfr. pár. 114, del Informe del Secretario General, quien lo califica como *la mayor laguna en el mecanismo institucional*.

⁹⁹ Cfr. pár. 261, del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹⁰⁰ Cfr. Doc. S/PRST/1999/34, de 30 de noviembre de 1999, y sus comentarios en Kanninem, T. (2001): “Recent Initiatives by the Secretary General and the UN System in Strengthening Conflict Preventions Activities,” en *International Journal on Minority and Group Rights*, 8, pp. 39-43.

¹⁰¹ Cfr. pár. 221– 230, del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹⁰² Cfr. pár. 261– 269 , del Informe del Grupo de Alto Nivel y pár. 114-118 del Informe del Secretario General.

¹⁰³ Cfr. pár. 225, del Informe del Grupo de Alto Nivel.



sólida gestión fiscal, así como también a prestar apoyo a la actividad del sector privado en general. Evidentemente, se ha de contar con el consentimiento y cooperación del Estado de acuerdo con el artículo 2.7 de la Carta. En este sentido, se matiza que la “Comisión debería respaldar, y no tratar de reemplazar, una planificación eficaz a nivel de país para la recuperación y consolidación de la paz”¹⁰⁴. En consecuencia, la futura Comisión deberá trabajar en colaboración con las autoridades locales¹⁰⁵, para lo cual contará con una oficina de apoyo dentro de la Secretaría General¹⁰⁶. De esta forma se daría cumplimiento a las recomendaciones del informe Brahimi y se evitarían desajustes entre los mandatos del Consejo en sus operaciones de paz y los medios necesarios para llevar a cabo tales mandatos¹⁰⁷.

La creación de una Comisión de estas características es novedosa y compleja al mismo tiempo. Novedosa, en cuanto a su composición y mandato, pero sobre todo porque parece ser un órgano realista, al menos en su conceptualización, ya que parte de la experiencia de operaciones de paz y pretende superar las limitaciones de sus mandatos mediante la coordinación sucesiva de las diversas instituciones. Y altamente compleja, porque en la configuración de esos mandatos deberán integrarse aspectos de seguridad, financieros y humanitarios. En su conjunto, esta Comisión de Consolidación de la Paz ha sido muy bien acogida por la comunidad internacional¹⁰⁸. La Comisión Europea se ofrece a ayudar a la Comisión para la Consolidación de la Paz, ya que se considera capacitada para contribuir activamente a su creación gracias a su experiencia en materia de consolidación de la paz en países como Afganistán, Irak o Kosovo¹⁰⁹. Algunos Estados han presentado sus propuestas concretas de desarrollo. En particular, Dinamarca remitió al Consejo de Seguridad una propuesta más detallada¹¹⁰, que ha sido discutida por el Consejo en una sesión informal y que ha contado con la participación de más de veintiséis Estados invitados¹¹¹. Al cierre de la reunión su Presidente hizo una declaración institucional en la que se puede vislumbrar por dónde irán los debates de la próxima cumbre jefes de Estado y de Gobierno¹¹². Sin embargo, desde el sector doctrinal ya se han alzado algunas voces llamando a la coherencia¹¹³.

¹⁰⁴ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pár. 6 de la nota explicativa del Secretario General.

¹⁰⁵ Cfr. pár. 226, 265 e) y 267, del Informe del Grupo de Alto Nivel; pár. 137 y 205 del Informe del Secretario General; y Doc. A/59/2005/Add. 2, pár. 6, 18 y 28.

¹⁰⁶ Cfr. pár. 266–269, del Informe del Grupo de Alto Nivel y pár. 114 del Informe del Secretario General.

¹⁰⁷ Cfr. Doc. A/55/305–S/2000/809, de 21 de agosto de 2001, pár. 59-61, informe *Brahimi*.

¹⁰⁸ Cfr. Press Release SC/ 8395 de 26 de mayo de 2005.

¹⁰⁹ Cfr. IP/05/738, de 15 de junio de 2005, Bruselas, donde se comunica la estrategia de la Comisión Europea para la cumbre de las Naciones Unidas de septiembre de 2005, en http://europa.eu.int/comm/external_relations/un/index.htm

¹¹⁰ Cfr. Doc. S/2005/316, de 16 de mayo de 2005, Carta presentada por Dinamarca al Secretario General de ONU sobre la Comisión de Consolidación de la Paz, titulada *Elements for an annex to the outcome Document of the September Summit 2005*.

¹¹¹ Cfr. Doc. S/PV.5187, de 26 de mayo de 2005, debate del Consejo de Seguridad sobre el documento de trabajo presentado por Dinamarca que contó con la presencia de Australia, Chile, Costa de Marfil, Egipto, Ghana, Islandia, India, Indonesia, Luxemburgo, Malasia, Marruecos, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Pakistán, Perú, la República de Corea, Sierra Leona, Eslovaquia, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Ucrania.

¹¹² Cfr. Doc. S/PRST/2005/20, de 26 de mayo de 2005.

¹¹³ Cfr. Zúñiga García-Falces, N.: “La Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas: un desafío a la coherencia”, *FRIDE* (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), en <http://www.fride.org>.



6.3. Naturaleza jurídica

El informe del Grupo de Alto Nivel deja abiertas muchas cuestiones de la Comisión de Consolidación de la Paz que deberán debatirse entre los Estados, acerca de qué tipo de funciones habrá de asumir, cuál será su composición y sus modalidades de trabajo, así como también su estatuto jurídico y su rango jerárquico en la estructura de la Organización.

A) Funciones

Las funciones de la Comisión de Consolidación de la Paz aún no están perfiladas en los informes. Se estima que serán de diversa índole y dirigidas todas ellas a garantizar la paz a largo plazo. A juicio del Grupo de Alto Nivel sus

[...]funciones básicas deberían consistir en constatar qué Estados se encuentran en graves dificultades y corren el riesgo de un colapso, organizar, en forma proactiva y en asociación con el gobierno del país, la asistencia para impedir que el proceso avance más, ayudar en la planificación para la transición entre el conflicto y la consolidación de la paz después del conflicto y, en particular, coordinar y mantener la labor de la comunidad internacional en la consolidación de la paz después del conflicto durante el período que sea necesario¹¹⁴.

Con estas palabras pudiera parecer que la Comisión asumiría facultades de alerta temprana y de acción preventiva, pero no es el caso. El Secretario explica claramente que no sería adecuado atribuirle esta función, puesto que ya existen otros mecanismos de acción preventiva¹¹⁵. De ahí que las palabras del Grupo se deban interpretar en el contexto de que la reconstrucción sostenible de la paz a largo plazo constituye la mejor prevención¹¹⁶.

En los dos informes se reconoce que la futura Comisión habrá de “formular y promover estrategias completas para la consolidación de la paz tanto en términos generales como en situaciones concretas”¹¹⁷. Y para ello se deberán definir prioridades generales basadas en la experiencia sobre el terreno, y estudiar los modos de asegurarse que toda la comunidad apoye el proceso de reconciliación. Ahora bien, para poder proponer las prioridades generales y asegurarse de que corresponden a la realidad la Comisión deberá investigar la situación concreta de cada país o acceder a esa información a través de la Oficina del Alto Comisionado y su propia oficina de apoyo. Obviamente, la mera formulación de estrategias no basta. Es necesario implantarlas e idear un plan de seguimiento de las operaciones que se desarrollen en cada país, prever la revisión periódica de los programas de rehabilitación y de desarrollo, analizar la adecuación de los objetivos programáticos a los fines que se persiguen a medida que se vaya avanzando en el proceso de consolidación de la paz, así como su conversión del corto al medio plazo. Por ello, la propuesta danesa señalaba la conveniencia de crear un comité encargado específicamente de estas tareas que estuviese dotado con un amplio margen de discrecionalidad para determinar sus propios mecanismos de trabajo, el tipo de reuniones, su periodicidad y la información necesaria para el seguimiento en cada caso¹¹⁸.

¹¹⁴ Cfr. pár. 264 y Anexo I, recomendación 84, del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹¹⁵ Cfr. pár. 114 y punto 17 del Informe del Secretario General.

¹¹⁶ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pár. 16.

¹¹⁷ Cfr. pár. 6 y 115 del Informe del Secretario General.

¹¹⁸ Cfr. Doc. S/2005/316, punto 2 y 6, de 16 de mayo de 2005, Carta dirigida al Secretario General por la Representante Permanente de Dinamarca ante las Naciones Unidas.



Por otra parte se espera que la Comisión de Consolidación de la Paz asuma la coordinación y la cohesión interna de los diferentes órganos involucrados en la reconstrucción, como son el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, la Asamblea General, el Alto Comisionado y el nuevo Consejo de Derechos Humanos. Además, en su acción externa deberá trabajar estrechamente con los agentes civiles y el sector privado para la rehabilitación de las infraestructuras y una transformación total del contexto posbélico y deberá contar con la participación de las distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales dedicadas al servicio de la paz¹¹⁹. En el contexto de esta coordinación se espera que la Comisión de Consolidación de la Paz sea un foro adecuado para el diálogo

donde los principales donantes bilaterales, los países que aportan contingentes, los agentes y organizaciones regionales pertinentes, las instituciones financieras internacionales y el gobierno nacional o de transición del país interesado puedan compartir información acerca de sus respectivas estrategias de recuperación¹²⁰.

De esta forma se evitan desajustes y se favorece la coordinación interna entre el Consejo de Seguridad y la Comisión de Consolidación de la paz para que el primero mantenga en proyecto la resolución que prevea el despliegue de un número elevado de contingentes en una nueva operación hasta que la Comisión confirme que cuenta con todos los recursos necesarios. Junto a la captación de los recursos financieros, la Comisión debería atraer y mantener la suficiente voluntad política y atención mediática para garantizar la sostenibilidad del esfuerzo de la comunidad internacional.

B) Composición y miembros

Lo ambicioso del objetivo reclama una Comisión ágil, consultiva¹²¹ y multidisciplinar, que cuente con expertos en la materia y que comprenda tanto a representantes de los Estados como de las organizaciones financieras internacionales¹²² y representantes de los Estados afectados. Por ello, el Secretario aboga por una Comisión con distintas formaciones, una de composición básica y otra variable, según el país donde se deba trabajar¹²³. El Grupo de Alto Nivel sugería que la Comisión debiera contar con “un número razonablemente reducido de miembros”¹²⁴, mientras que el Secretario puntualizaba que los 15 o 20 miembros deberían gozar de profundo conocimiento de las cuestiones en juego¹²⁵. En cuanto a su composición básica la Comisión contaría con “un subconjunto de miembros del Consejo de Seguridad, un número similar de miembros del Consejo Económico y Social, los principales países que aportan contingentes, y los principales donantes a un fondo permanente para la consolidación de la paz”¹²⁶. Cuando se tratasen operaciones de consolidación de la paz en un determinado

¹¹⁹ Cfr. pár. 267 del Informe del Secretario General. Cfr. Wallenstein, P. (2005): “A UN Peacebuilding Commission: What Could be its Core Functions?”, en *FRIDE*.

¹²⁰ Cfr. Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, pár. 115.

¹²¹ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pár. 13 y 30, y Doc. S/2005/316, de 16 de mayo de 2005, punto 5, de la Carta presentada por Dinamarca al Secretario General de ONU sobre la Comisión de Consolidación de la Paz.

¹²² Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pár. 31. Así por ejemplo, China comparte la propuesta del Secretario al afirmar que *the Commission is largely an advisory body without early warning or monitoring function*. Cfr. <http://www.china-un.ch/eng/xwdt/t200470.htm>

¹²³ Cfr. pár. 117 del Informe del Secretario General y Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pár. 27, 28 y 29.

¹²⁴ Cfr. Anexo I, recomendación 84 a) del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹²⁵ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pár. 27.

¹²⁶ Cfr. pár. 117 del Informe del Secretario General.



país, la Comisión debería contar además “con la participación de las autoridades nacionales o de transición, los agentes y organizaciones regionales pertinentes, los países que aportasen contingentes, en caso de haberlos, y los principales donantes al país en cuestión”¹²⁷.

Los Estados están de acuerdo con estos planteamientos generales, aunque existen divergencias en cuanto a su concreción¹²⁸. Respecto a su organización interna se comparte la propuesta de que la Comisión ha de trabajar “en distintas configuraciones según se deban examinar cuestiones generales de política o cuestiones concretas por países”¹²⁹. En ambas formaciones deberán estar igualmente presentes las instituciones financieras y las organizaciones regionales. En particular se invita al Director Gerente del Fondo Monetario Internacional y al Presidente del Banco Mundial a formar parte de la Comisan y, cuando proceda, también a los jefes de los bancos regionales de desarrollo¹³⁰. De hecho, el presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, asumió el compromiso de cooperar con la futura Comisión de Consolidación de la Paz durante la sesión informal del Consejo de Seguridad¹³¹. En cuanto a su composición básica, Dinamarca considera que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad deberían formar parte de la Comisión junto con cinco Estados miembros del Consejo Económico y Social, los cinco Estados que más contribuyen al presupuesto general y los cinco Estados que aportan más contingentes¹³². De esta forma se garantizaría el equilibrio entre los aspectos económicos, sociales y militares de la reconstrucción. Por extraño que parezca esta composición no gusta a los Estados Unidos quien considera que los aspectos militares de la reconstrucción quedarían igualmente garantizados aunque sólo se contase con tres de los Estados que aportan el mayor número de contingentes. En cambio, considera indispensable la presencia del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, además, de un representante del Secretario General que serviría de enlace entre la Comisión, la Oficina de Apoyo y los demás órganos¹³³. Conviene resaltar, no obstante, que este representante no asumiría la presidencia de la Comisión, sino que el Presidente debería ser elegido por el Consejo de Seguridad entre los 20 miembros de la Comisión por un período de un año como mínimo¹³⁴. Hasta el momento no se han especificado los criterios concretos ni la autoridad competente para la elección de los miembros de la Comisión, aunque parece aceptarse que el mandato será de dos años renovables¹³⁵.

Estos planteamientos merecen una reflexión práctica matizada. Según la propuesta danesa serían los miembros permanentes del Consejo de Seguridad quienes formarían ese subgrupo de miembros del Consejo que compondrían la Comisión, tal y como señalaba el Secretario, junto con los demás Estados que más contribuyen a la Organización, financiera y militarmente. Ahora bien, hay que tener presente que los Estados que más contribuyen al

¹²⁷ *Ibid.*, pág. 117.

¹²⁸ Cfr. Doc. S/PV.5187, de 26 de mayo de 2005.

¹²⁹ Cfr. Anexo I, recomendación 84 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹³⁰ Cfr. *Ibid.*, pág. 264 f) y Anexo I, recomendación 84.

¹³¹ Cfr. Doc. S/PV.5187, de 26 de mayo de 2005, pp. 7-9.

¹³² Cfr. Doc. S/2005/316, de 16 de mayo de 2005, punto 6, de la Carta dirigida al Secretario General por la Representante Permanente de Dinamarca ante las Naciones Unidas.

¹³³ Cfr. *Reform Priority No. 3: Creation of a Peacebuilding Commission*, del Departamento de Estado de los Estados Unidos, en <http://www.state.gov/p/us/rm/2005/49900.htm>

¹³⁴ Cfr. pág. 265 c) y Anexo I, recomendación 84, del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹³⁵ Cfr. Doc. S/2005/316, de 16 de mayo de 2005, punto 6, de la Carta dirigida al Secretario General por la Representante Permanente de Dinamarca ante las Naciones Unidas.



presupuesto general de las Naciones Unidas¹³⁶ y los Estados que más contingentes aportan son precisamente los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Si prospera esta fórmula será inevitable una “acumulación de cargos” y, en consecuencia, un excesivo monopolio político y de control. En este sentido son comprensibles las reacciones críticas del G-77 ante estas propuestas¹³⁷, que llevaron al Secretario a subrayar que la Comisión no tendría funciones preventivas o de alerta temprana, sino que su asesoramiento y coordinación se ceñiría a las situaciones posteriores a un conflicto¹³⁸. Además, el Secretario subraya que para asegurar la objetividad de las consultas se prevé una estructura paritaria de miembros del Consejo de Seguridad y del Consejo Económico y Social. Esta pretendida paridad alcanzaría su fin si se definiera un criterio claro para la elección de los miembros del Consejo Económico y Social que formarán la futura Comisión. Incluso se ha planteado que los miembros de la Comisión fuesen particulares designados por sus respectivos Gobiernos, pero no representantes de los Gobiernos, como en el caso de los Comisionados de la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC). Según el representante de la India cabría una interpretación implícita de la propuesta del Secretario que amparase esta designación¹³⁹.

Del conjunto de estas notas se desprende que aún quedan muchos aspectos por definir y que todavía no existen fórmulas adecuadas para garantizar la imparcialidad y objetividad de la Comisión y evitar trasladar el lastre del doble rasero del Consejo a la nueva Comisión¹⁴⁰. De lo contrario, será difícil convencer a los países del hemisferio sur que la Comisión de Consolidación de la Paz no es un instrumento más al servicio de las grandes potencias¹⁴¹.

C) Modalidades y mecanismos de trabajo

Como se ha señalado, la Comisión actuaría bajo distintas formaciones según deba examinar “cuestiones generales de política o cuestiones concretas por países”¹⁴². La diferencia entre ambas formaciones sería la composición de sus miembros y los asuntos a tratar. Sin embargo, no existen diferencias en cuanto a sus métodos de trabajo que adquieren un enfoque multiusos y de carácter horizontal. Esta Comisión está concebida como un órgano consultivo y de apoyo de los demás, que no ha de modificar las prerrogativas oficiales de los principales órganos de las Naciones Unidas¹⁴³. Por ello, deberá presentar sus informes en forma sucesiva al Consejo de Seguridad y al Consejo Económico y Social, según el estado en que se encuentre cada caso concreto. Mientras el Consejo de Seguridad retenga en su orden del día la situación de un determinado país, la labor de la Comisión de Consolidación de la Paz tendría

¹³⁶ Cfr. Doc. A/RES/58/1 B de 3 de marzo de 2004, donde se establecen las aportaciones estatales (%) al presupuesto general de la ONU para el bienio 2004-06 : Estados Unidos: 22.00; Japón:19.47; Alemania: 8.66; el Reino Unido: 6.13; Francia: 6.03 y China: 2.

¹³⁷ Cfr. Fearon, J. D. (2005): *Comments on a More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change*, Department of Political Science, Stanford University. Working Paper prepared for a Workshop at the Yale Center for the Study of Globalization, p.18, en <http://www.stanford.edu>.

¹³⁸ Cfr. Fassbender, B.: “UN-Reform und kollektive Sicherheit. Der Bericht des ‘UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change’ vom Dezember 2004 und die Empfehlungen des UN-Generalsekretärs vom März 2005”, *Heinrich Böll Foundation*, nº 17 (abril 2005), p. 23.

¹³⁹ Cfr. Doc. S/PV.5187, de 26 de mayo de 2005, p. 32.

¹⁴⁰ Cfr. Zúñiga García-Falces, *op. cit.*, p. 3.

¹⁴¹ Cfr. Dubey, M. (2005): “*Comments on the Report of the High-Level Panel*” en Yale Center for the Study of Globalization, pp. 55 y 64.

¹⁴² Cfr. Anexo I, recomendación 84, del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹⁴³ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pár. 26.



que mantenerse dentro del ámbito del Consejo. Cuando el asunto salga del Consejo, la Comisión trabajaría al servicio del Consejo Económico y Social. De ahí que ambos órganos – como explica el Secretario en su nota– “deberían trabajar de consuno para determinar las modalidades de la transición del uno al otro”¹⁴⁴. Este planteamiento es razonable en teoría. Sin embargo, en la práctica pudiera haber problemas de coordinación y duplicidades. Se necesitaría establecer criterios concretos para este traspaso de competencias. Lo señalado en la nota, *mientras se retenga en el orden del día del Consejo*, es un criterio altamente incierto y susceptible de muy diversas interpretaciones. El hecho de que un asunto conste en la agenda de trabajo del Consejo no significa que realmente sea objeto de su atención. Es más, la situación de un país puede permanecer en el orden del día del Consejo de Seguridad durante varios años antes de ser eliminado sobre la base del procedimiento de no objeción. La mera retención de un asunto en la agenda de trabajo no puede ser considerada como el ejercicio efectivo de su función, sino que éste ha de comportar la adopción de medidas o al menos cierta actividad. En términos semejantes, se plantea la aplicación del artículo 12 de la Carta, relativo a la subordinación de la Asamblea al Consejo de Seguridad. Pues bien, de la práctica se desprende que sólo existe la subordinación de la Asamblea al Consejo y, por tanto, su falta de competencia sobre un determinado asunto, cuando el Consejo esté desempeñando exactamente en ese momento sus funciones, es decir, cuando adopte medidas sobre el mismo¹⁴⁵. De todos modos, por razones de seguridad jurídica sería deseable que se formularan criterios claros para poder determinar cuando la reconstrucción de un país dejaría de depender del Consejo de Seguridad y pasaría al Consejo Económico y Social. De esta forma, la Comisión tendría certeza a quien deber dirigir sus informes y apoyo logístico. Esta transición podría comenzar en el momento en que el Consejo iniciase un examen del tamaño de la fuerza de una misión de mantenimiento de la paz¹⁴⁶.

Otra cuestión distinta es saber con qué instrumentos contará la Comisión para asegurarse que la comunidad internacional en su conjunto respalda las estrategias de reconstrucción y que las operaciones de consolidación de la paz cuentan con los recursos financieros y logísticos necesarios. Por una parte, se prevé una Oficina de Apoyo, adscrita a la Secretaría General, dotada con una triple función:

1) preparar las aportaciones sustantivas para las reuniones de la Comisión de Consolidación de la Paz, incluso reuniendo y analizando información presentada por sus miembros acerca de sus respectivas actividades y compromisos financieros en esta materia; 2) aportar contribuciones de alta calidad al proceso de planificación de las operaciones de mantenimiento de la paz, colaborando con los departamentos principales, las entidades de las Naciones Unidas sobre el terreno y otros; y 3) hacer el análisis de prácticas recomendadas e impartir la orientación normativa que proceda¹⁴⁷[...] A esta oficina le correspondería, en definitiva, recabar los apoyos y los instrumentos necesarios para consolidar el Estado de derecho¹⁴⁸.

¹⁴⁴ *Ibid.*, pág. 25.

¹⁴⁵ Cfr. la intervención de la Asamblea General con ocasión del asunto de Timor, en las resoluciones A/53/951, sobre las modalidades de consulta directa a los timorenses y la A/54/264 relativa a la financiación de las misiones especiales y la UNAMET en relación con la resolución 1264 (1999), de 15 de septiembre del Consejo de Seguridad. Sobre la situación de Namibia, en la resolución 539 (1983), del Consejo de Seguridad y la decisión 38/36, de 1 de diciembre de 1983, de la Asamblea General o la situación sobre Rodesia del Sur; en la resolución 34/192 del 18 de diciembre del 1979, la 2877 (XXVI), de 20 de diciembre de 1971, o la 2138 (XXI), de 22 de octubre de 1966.

¹⁴⁶ Cfr. Doc. S/PV.5187, de 26 de mayo de 2005, p. 32, propuesta de la India.

¹⁴⁷ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pág. 21.

¹⁴⁸ Cfr. pág. 230 del Informe del Grupo de Alto Nivel.



Por otra, se prevé la creación de un Fondo Permanente para la Consolidación de la Paz que garantice los recursos iniciales necesarios para poner en marcha las actividades de consolidación de la paz. Este Fondo proporcionaría –en opinión del Secretario– “un apoyo esencial a las (nuevas) autoridades nacionales que cooperasen activamente en las tareas de reconstrucción”¹⁴⁹. Con otras palabras, este incentivo económico en sentido positivo es la fórmula más eficaz para conseguir la cooperación del Estados en cuestión. La creación de este Fondo es bien recibida por los Estados que buscan la sostenibilidad de la acción de las Naciones Unidas más allá del ciclo normal de las operaciones de mantenimiento de paz. Tampoco se duda de que tal Fondo aportaría credibilidad y coherencia al sistema de prevención y consolidación de la paz y que ayudaría a la coordinación de otros agentes¹⁵⁰. En cuanto a su financiación se prevé que el Fondo tenga carácter voluntario y que funcione sobre la base de reposiciones financieras periódicas¹⁵¹, semejante a otros modelos ya existentes en el sistema de las Naciones Unidas. De lo contrario, de crearse enteramente voluntario sería muy vulnerable la actuación de la Comisión, puesto que la irregularidad de los donantes es más una regla que su excepción¹⁵². En su conjunto, el reto de este Fondo es elevado, puesto que se estima que los gastos de un gobierno recién instalado y la implantación de los programas de los organismos en materia de rehabilitación y reinserción requieren como mínimo un Fondo de 250 millones de dólares¹⁵³.

D) Rango jerárquico y estructura institucional

El Grupo de Alto Nivel proponía que “el Consejo de Seguridad, actuando bajo el artículo 29 de la Carta de las Naciones Unidas y previa consulta con el Consejo Económico y Social, estableciese esta Comisión de Consolidación de la Paz”. Esta recomendación establecía con claridad que la nueva Comisión sería un órgano subsidiario del Consejo, en sintonía con la declaración presidencial del Consejo de Seguridad¹⁵⁴ y el informe Brahimi¹⁵⁵. El nuevo órgano subsidiario “ayudaría a que las Naciones Unidas estuvieran en condiciones de actuar de manera coherente y eficaz en un proceso continuo que comienza en la alerta temprana, pasa por la acción preventiva y llega a la consolidación después del conflicto”¹⁵⁶. Sin embargo, en el informe no se ofrecían argumentos convincentes que justificasen la necesidad de centralizar y coordinar en un mismo órgano la alerta temprana, la acción preventiva y la acción posterior al conflicto. Como cabía esperar, su sometimiento al Consejo de Seguridad no ha sido acogida con satisfacción por la comunidad internacional y plantea dificultades prácticas pero sobre todo políticas. Desde el punto de vista práctico, no sería aconsejable que la Comisión de consolidación de la paz esté tan estrechamente vinculada la Consejo, en el entendido de que en las situaciones posteriores a los conflictos, los grupos rebeldes presentes aún sobre el terreno parecen tener más incentivos para usar la violencia si con ella dificultan la acción de las Naciones Unidas, sobre todo la de su Consejo de Seguridad. Este planteamiento no es hipotético, sino que refleja –lamentablemente– la realidad por ejemplo en

¹⁴⁹ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pág. 23.

¹⁵⁰ Cfr. Doc. S/2005/316, de 16 de mayo de 2005, punto 12, de la Carta presentada por Dinamarca al Secretario General de ONU sobre la Comisión de Consolidación de la paz.

¹⁵¹ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pág. 23.

¹⁵² Cfr. Yturriaga Saldaña, E.: “Comisión para la Consolidación de la Paz”, en *FRIDE* en ww.fride.org, p. 4.

¹⁵³ Cfr. pág. 230 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹⁵⁴ Cfr. S/PRST/1998/38, de 29 de diciembre, Declaración del Consejo de Seguridad.

¹⁵⁵ Cfr. Doc. A/55/305–S/2000/809, de 21 de agosto de 2001, pág. 35, informe *Brahimi*.

¹⁵⁶ Cfr. pág. 263 del Informe del Grupo de Alto Nivel.



los actuales acontecimientos de Darfur o en la reconstrucción de Irak¹⁵⁷. Pero sobre todo existen razones políticas que desaconsejarían la creación de esta Comisión como órgano subsidiario del Consejo. En efecto, el grupo de los 77 ha ejercido una fuerte resistencia para evitar que la futura Comisión sea un instrumento político en manos de las grandes potencias – en concreto, de los miembros permanentes del Consejo–, que ampliarían considerablemente su control sobre los demás Estados. La administración norteamericana defendía que mientras la seguridad de un país figure en el orden del día del Consejo de Seguridad, éste debe ser el órgano que invoque el apoyo de la Comisión. Reconocía, no obstante, que la Comisión de Consolidación de la Paz debe ir más allá del Consejo de Seguridad y manifestó su acuerdo con el Secretario en que, una vez que el Consejo determine que una situación posterior a un conflicto ya no requiere su supervisión, la Comisión podría asesorar a otros órganos y organismos que participen de distintas formas en la labor de la Comisión¹⁵⁸. Los Estados del continente africano defendían que la Comisión podría realizar mejor su cometido si se despolitiza y se deslinda por completo del Consejo de Seguridad. Probablemente – manifestaba el representante de Argelia– debería crearse como un órgano intermedio entre el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social, que trabajase estrechamente con ellos, pero que sea constituido por la Asamblea General y bajo su mandato. A su juicio, el carácter universal de la Asamblea reflejaría la responsabilidad de la comunidad internacional por la sostenibilidad de la paz y se ejercería de una forma más adecuada de lo que hasta el momento lo han hecho otros órganos¹⁵⁹.

Una vez matizado que la Comisión no tendría competencias de alerta temprana ni preventivas, sino solo las necesarias para garantizar la consolidación de paz “inmediatamente después de acabada una guerra”¹⁶⁰, se abandona la propuesta de crear un órgano subsidiario del Consejo. En su lugar, propone un *status* jurídico novedoso. La Comisión de Consolidación de la Paz debería ser un órgano de consulta y de apoyo sucesivo de varios órganos principales¹⁶¹. Evidentemente, la solución estructural definitiva de la Comisión dependerá de las funciones que se le asignen. De haber prosperado la facultad de alerta temprana y acción preventiva hubiera sido lógico crear la Comisión como órgano subsidiario del Consejo. En cambio, si asume sólo competencias de reconstrucción y transición a la paz en situaciones posteriores a los conflictos, parece aconsejable que trabaje tanto con el Consejo de Seguridad como con el Consejo Económico y Social. Además, hay que tener en cuenta que dentro de este paquete de reformas se prevén competencias materiales para el Consejo Económico y Social en este ámbito, con lo cual la Comisión de Consolidación de la paz debería asesorarle y colaborar con sus diversos programas de reinserción¹⁶².

¹⁵⁷ Cfr. *Rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour au Secrétaire Général. Rapport établi en application de la résolution 1564 (2004) du Conseil de sécurité, en date du 18 septembre 2004*, de 25 de enero de 2005, publicado como documento del Consejo de Seguridad, S/2005/60, de 1 de febrero, 2005, pár. 126, p. 42.

¹⁵⁸ Cfr. Doc. S/PV.5187, de 26 de mayo de 2005, p. 18, palabras del representante de Estados Unidos

¹⁵⁹ Cfr. Doc. S/PV.5187, de 26 de mayo de 2005, p. 16, palabras del representante de Argelia.

¹⁶⁰ Cfr. pár. 115 del Informe del Secretario General.

¹⁶¹ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 2, de 23 de mayo de 2005, pár. 25.

¹⁶² Cfr. Fearon, *op. cit.*, p. 17 y ss.



7. Un nuevo Consejo de Derechos Humanos: la reforma global del sistema de derechos humanos

7.1. Planteamiento de la cuestión

En los pasillos del Palacio de las Naciones de Ginebra se apreciaban aires de incertidumbre durante la sesión 57ª de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los derechos humanos. Los presentes tenían la impresión de ser testigos de la última sesión de este órgano, dada la firmeza con la que el Secretario General de la Naciones Unidas ha propuesto un cambio esencial en la Comisión de Derechos Humanos, más allá de las modestas propuestas del Grupo de Alto Nivel. El por qué de estas propuestas y de la reacción que han causado tienen su explicación. En el marco que se plantea este nuevo debate sobre la reforma de la ONU, la protección de los derechos humanos quiere cobrar un papel importante, en igualdad de condiciones que otras materias, como el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Se pretende otorgar a la protección de los derechos humanos su verdadero sentido de acuerdo con el preámbulo de la Carta y el artículo 1 párrafo 3 de la misma. Estos debates de reforma se sitúan en el contexto de los conceptos “seguridad” y “libertad” pero en sentido amplio, donde la protección de los derechos humanos es *conditio sine qua non* para la libertad al ser el fundamento de la seguridad. El Grupo de Alto Nivel considera que la violación constante y flagrante de los derechos humanos constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales, en el sentido clásico del término¹⁶³, y que como cualquier otra amenaza ha de mover a la comunidad internacional organizada a hacerle frente, tanto con medidas preventivas como represivas. La lucha contra las amenazas a la paz y la seguridad internacionales no tiene por qué ir en detrimento de los derechos humanos. Las libertades proclamadas por el Secretario General subrayan que “sería un error tratar los derechos humanos como si estuvieran contrapuestos a los objetivos de desarrollo y de la seguridad”¹⁶⁴. Por ello, la primera cuestión a considerar es saber si los mecanismos existentes en las Naciones Unidas son los adecuados para garantizar que los comportamientos de los Estados son respetuosos de los derechos humanos y si existen instituciones capaces de garantizar la efectividad de tales mecanismos. La incorporación de los derechos humanos debe contar con unos sólidos fundamentos intergubernamentales establecidos en la Carta, para que sean eficaces, creíbles y legítimos¹⁶⁵. Este es el contexto en que se plantea el paquete global de reformas del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, secundando la *Acción 2* de la iniciativa del Secretario General¹⁶⁶. Este paquete de reformas incluye la modernización, por una parte, de los actuales órganos responsables de los derechos humanos. La Comisión de Derechos Humanos será el tema central de esta reforma. Junto a la idea de crear un nuevo órgano que sustituya a la actual Comisión, se aconseja una clara redefinición de sus poderes de control. La efectividad del control ayudará al mismo tiempo al Alto Comisionado de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos en su labor de promoción y, viceversa, los contactos de los Alto Comisionado con los países y a través de sus delegaciones serán fuente de información de la nueva institución. Por otra, se pretende alcanzar una mayor efectividad de los mecanismos convencionales de protección mediante la creación de un órgano permanente unificado para armonizar la labor de control de los siete órganos creados en virtud

¹⁶³ Cfr. Frowein, J.: “Kommentar zum Artikel 39 der Charta”, en Simma, Bruno (ed.) (1991): *Charta der Vereinten Nationen*, nº 26, Munich, p. 568.

¹⁶⁴ Cfr. p. 41, pár. 140 del Informe del Secretario General.

¹⁶⁵ *Ibid.*, pár. 146.

¹⁶⁶ Cfr. Doc. A/57/387, 9 de septiembre de 2002.



de tratados de derechos humanos¹⁶⁷. Con estas reformas se pretende, en definitiva, alcanzar una verdadera complementariedad de los mecanismos convencionales y extraconvencionales de control y promoción de los derechos humanos¹⁶⁸.

7.2. Crisis de la Comisión

El principal órgano del sistema de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas es la Comisión de Derechos Humanos que se encuentra *sometida a una considerable presión*¹⁶⁹. No se requieren grandes dotes de imaginación para comprender el por qué de estas palabras. La Comisión necesitaba una nueva revisión¹⁷⁰. Su amplia discrecionalidad política le permite conocer de todo tipo de situaciones¹⁷¹, pero carece de medios de coerción para implantar un estándar mínimo de protección¹⁷². Sin embargo, resulta imposible ignorar, que al ser la Comisión un órgano intergubernamental compuesto por representantes de los gobiernos de los Estados miembros, su acción se tiñe en buena parte de motivaciones políticas y no sólo humanitarias. Su politización se manifiesta en la elección de sus miembros, al decidir qué Estados serán investigados¹⁷³, o al adoptar sus decisiones plenarios¹⁷⁴. Esta situación merma su credibilidad y sustenta la crítica de su doble moral¹⁷⁵. El análisis del descrédito varía según la perspectiva de quien lo examine. Según los informes oficiales del Grupo de Alto Nivel y del Secretario General, el descrédito radica en la pugna de los Estados por llegar a ser miembros de la Comisión utilizando para ello artimañas jurídicas más o menos objetivas y evitar así que sus Gobiernos sean investigados y en cambio adquieran un considerable control sobre terceros. Entre las argumentaciones jurídicas se apela a la autoridad moral de un Estado para exigir a terceros que sean respetuosos con los derechos humanos, cuando ellos mismo no lo son¹⁷⁶. El sector doctrinal centra el descrédito de la Comisión en su selectividad práctica a la hora de decidir qué países serán objeto de un procedimiento público especial, en el entendido que esta selectividad es negativa o por omisión más que positiva o por inclusión¹⁷⁷. Con esta crítica a la selectividad no se cuestionan los procesos incoados, pues eran absolutamente necesarios, sino que se plantea si por razones políticas se han dejado de instruir otros respecto a situaciones que hubiesen requerido una

¹⁶⁷ Sobre estos aspectos cfr. Ramcharan, B. G.: *The United Nations High Commissioner for Human Rights: The Challenges on International Protection*, The Hague, Martinus Nijhoff. Y Doc. A/59/2005/Add. 3, de 26 de mayo de 2005, Plan de Acción del Alto Comisionado, p. 95-100.

¹⁶⁸ Cfr. la declaración del gobierno de Canadá sobre el paquete de reformas del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, de 12 de abril de 2005, en http://www.dfait-maeci.gc.ca/canada_un/geneva/un-en.asp.

¹⁶⁹ Cfr. p. 141 del Informe del Secretario General.

¹⁷⁰ Cfr. Lempinen, M. (2001): *Challenges facing the System of Special Procedures of the United Nations Commission on Human Rights*, p. 10.

¹⁷¹ Sobre el carácter político cfr. Baum, G.R. "Die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen", en *Jahrbuch Menschenrechte*, 2000, pp. 243.

¹⁷² Cfr. p. 181-183 del Informe del Secretario General.

¹⁷³ Cfr. Lempinen, *op. cit.*, pp. 14-15.

¹⁷⁴ Cfr. Ghanea, N. y Rahmani, L.: "A Review of the 60th Session of the Commission on Human Rights", en *International Journal of Human Rights*, Vol. 9, No. 1 (2005), pp. 125-144.

¹⁷⁵ Cfr. Baum, *op. cit.*, págs 244 y 245; Pastor Ridruejo, *op. cit.*, p. 204 y p. 283 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹⁷⁶ Cfr. *Task Force on the United Nations : American Interests and UN Reform*, de 10 junio de 2005, informe realizado por el Instituto de Estados Unidos para la Paz (*United States Institute of Peace*) a petición del Congreso en diciembre de 2004. El Instituto recibió el encargo de la administración Bush de analizar las sugerencias de reforma y formar así la opinión del gobiernos. En él se recoge la visión de Estados Unidos sobre los temas tratados por el Grupo de Alto Nivel y el Secretario General.

¹⁷⁷ Cfr. Pastor Ridruejo, *op. cit.*, p. 204.



acción semejante. Sólo en este contexto se explica que la acción de la Comisión responde a doble moral¹⁷⁸. Todas estas críticas convergen en una única, que evidencia que la Comisión no persigue *de facto* la promoción de los derechos humanos, sino la defensa de intereses estatales con la excusa de la protección de los derechos humanos. Por otra parte, tampoco se puede negar que los trabajos de la Comisión ofrecen escasos resultados, que sus mecanismos de actuación se enfrentan a una excesiva burocracia, por ejemplo, en la gestión de las vistas *in situ*, que los relatores no siempre gozan de claras condiciones de seguridad¹⁷⁹ y que sus investigaciones se alargan en el tiempo, con lo que sus conclusiones fácilmente quedan desfasadas¹⁸⁰. Además, su actual forma de trabajo dificulta la continuidad en el debate y en la adopción de medidas¹⁸¹. En definitiva, junto a la falta de credibilidad existe también una disminución paulatina de su profesionalidad.

7.3. La creación de un Consejo de Derechos Humanos

El informe del Grupo de Alto Nivel y el de Secretario General proponen estrategias divergentes para afrontar este “declive de la credibilidad y profesionalidad de la Comisión”¹⁸². El Grupo aboga por la ampliación de la actual Comisión hasta alcanzar la participación universal de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas ante la dificultad de llegar a un consenso sobre una Comisión de participación reducida y sus criterios de elección. Estima que la participación universal ayudaría a mermar la crispación y supondría el fin de la pugna de los Estados por formar parte de la Comisión¹⁸³. Con esta fórmula se “destacaría que todos los Estado miembros están comprometidos en virtud de la Carta con la promoción de los derechos humanos y así se podría centrar la atención en las cuestiones sustantivas en lugar de en quién las debate y quién vota”¹⁸⁴. Estas palabras dejan traslucir una amargura sobre su politización, e incluso se propone volver a las primeras décadas de la Comisión, cuando estaba compuesta por personas eminentes y con experiencia en el campo de los derechos humanos¹⁸⁵. Quizá convenga resaltar, cómo el Plan de Acción presentado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos parece ir por la misma línea que el informe del Grupo, evidentemente perfeccionando los mecanismos existentes. Pues,

¹⁷⁸ Cfr. Baum, *op. cit.*, pp. 244 y 245, donde se recogen las palabras del representante alemán de la CDH, quien considera que el conocimiento y tratamiento de las posibles violaciones de los derechos humanos se hace de forma selectiva y por regla general los casos semejantes se tratan de forma claramente desigual.

¹⁷⁹ Cfr. Doc. A/59/365, de 11 de octubre de 2004, informe del Secretario General sobre *Un sistema de gestión de la seguridad reforzado y unificado para las Naciones Unidas*.

¹⁸⁰ Cfr. Baum, *op. cit.*, pp. 245-246.

¹⁸¹ Así por ejemplo, durante la 60ª sesión de la Comisión se rechazaron varios proyectos de resolución sobre la situación de los derechos humanos en Chechenia, Zimbabwe y en China. La primera de estas votaciones fue rechazada por 12 votos a favor, 23 en contra y 18 abstenciones (UN Doc. E/CN.4/2004/L.29, de 15 de abril de 2004, s proyecto de resolución sobre la situación de los derechos humanos en la República de Chechenia). Mientras que en los otro dos casos, se votó a favor de una moción de “no acción” a pesar de que ya existían propuestas concretas de actuación (UN Doc. E/CN.4/2004/L.33, de 15 de abril de 2004, proyecto de resolución sobre la situación humanitaria en Zimbabwe que fue paralizada por 27 votos a favor, 24 en contra y dos abstenciones y UN Doc. ECN.4/2004/L.37, de 15 de abril de 2004, sobre la propuesta de resolución sobre China que también fue paralizada por 28 votos a favor, 16 en contra y 9 abstenciones). No es difícil imaginar las razones que llevaron a la Comisión a “evadir su responsabilidad y permitir que prosperasen tales mociones”, tal y como se expresó el presidente de turno de la Unión Europea en la rueda de prensa celebrada tras las votaciones. (UN Press Document, 15 abril 2004, en <http://www.unog.ch/news2/documents/newsen/cn04050e.htm>).

¹⁸² Cfr. pár. 283 del Informe del Grupo de Alto Nivel y pár. 182 del Informe del Secretario General.

¹⁸³ Cfr. pár. 285, del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹⁸⁴ *Ibid.*, pár. 285.

¹⁸⁵ *Ibid.*, pár. 286.



“ante la disyuntiva de un nuevo Consejo o la Comisión de Derechos humanos, el Alto Comisionado se propone redoblar los esfuerzos para desempeñar una función más activa y cooperativa para proteger los derechos humanos”¹⁸⁶. Es evidente que con esto no dice gran cosa, aunque tampoco aplaude la idea de un nuevo Consejo.

La reforma de la composición de la Comisión no supondría más que reforma de fachada y no lograría el consenso necesario para la efectividad de sus mecanismos de investigación. Es más, parece como si el Grupo no estuviera del todo convencido de la idoneidad de un órgano plenario, ya que al mismo tiempo propone la creación de un consejo o grupo asesor de la Comisión ampliada¹⁸⁷. Este grupo asesor estaría compuesto por unos quince expertos –tres por región– designados en razón de su experiencia, por un período de tres años renovable una vez. Le correspondería asesorar a la Comisión sobre la situación de los derechos humanos por países, tendría capacidad para recomendarle qué Gobiernos deberían ser investigados por la Comisión y asumiría la coordinación de los mandatos temáticos, así como una competencia normativa limitada para la elaboración de directrices generales sobre la ejecución de los mandatos. Estas funciones responden a grandes rasgos a las actuales de la Comisión, por lo que su adopción no conseguiría más que trasladar el problema de la selectividad al nuevo grupo asesor.

Por su parte, el Secretario General comparte plenamente la necesidad de restituir la credibilidad de las Naciones Unidas en la protección de los derechos humanos, pero su propuesta va más lejos que la del Grupo, al secundar la sugerencia de que a largo plazo sería recomendable la creación un Consejo¹⁸⁸. Así pues, el Secretario recomienda la creación de un nuevo órgano, un Consejo de Derechos Humanos, de carácter permanente y de composición más reducida que la actual Comisión que “situaría a los derechos humanos en una posición de mayor autoridad, acorde con la primacía que se atribuye a los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas”¹⁸⁹. Esta opción ha sido acogida con satisfacción por la comunidad internacional¹⁹⁰ y por las organizaciones no gubernamentales dedicadas a los derechos humanos¹⁹¹. El nuevo Consejo no eliminará todas las tensiones y dificultades que acompañan a la labor de las Naciones Unidas en defensa de los derechos humanos. Pero no debe olvidarse que los responsables de estas crisis son los Estados cuando no asumen –porque no quieren o pueden– sus obligaciones en esta materia, cuando no cooperan con los mandatos establecidos por la autoridad competente o cuando se niegan a aceptar y poner en práctica las recomendaciones recibidas¹⁹². El nuevo Consejo permitiría adoptar un enfoque más amplio y más objetivo, de mayor autoridad y, a la larga, podría prestar una asistencia y una protección más eficaces, si se le dota de las competencias y los medios adecuados. El criterio de una “protección eficaz” debería utilizarse para medir el cumplimiento de su mandato. Por eso el Secretario General, anima a los Estados miembros a adoptar primero la decisión de dar este paso y decidir crear este Consejo de Derechos Humanos¹⁹³. Posteriormente, deberían ocuparse

¹⁸⁶ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 3, de 26 de mayo de 2005, pár. 94, Plan de Acción.

¹⁸⁷ Cfr. pár. 287 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

¹⁸⁸ *Ibid.*, pár. 291.

¹⁸⁹ Cfr. pár. 183 y ss del Informe del Secretario General.

¹⁹⁰ Cfr. *Task Force on the United Nations : American Interests and UN Reform*, 10 junio de 2005, p. 34 del capítulo 2 “Saving Lives, Safeguarding Human Rights and Ending Genocide”, informe realizado por el Instituto de Estados Unidos para la Paz (*United States Institute of Peace*) a petición del Congreso en diciembre de 2004.

¹⁹¹ Cfr. *Public Statement*, nº 15 de 3 de junio de 2005, de Amnistía Internacional, titulado “UN Reform: Draft Outcome Document Fails to Recognize the Primacy of Humans Rights”, donde también se critican la vaguedad de ciertas disposiciones del borrador.

¹⁹² Cfr. *Reforming the Human Rights System: a Change for the United Nations to Fulfil its Promise*, Informe de la Comisión Internacional de Juristas, junio 2005, p. 5

¹⁹³ Cfr. Discurso del Secretario General ante la Comisión de Derechos Humanos, de 7 de abril de 2005.



de los detalles de su tamaño, composición, mandato, su relación con los demás órganos y los procedimientos de control adecuados, partiendo de la experiencia de los existentes –como los relatores especiales– y cómo conseguir mantener una participación activa de las organizaciones no gubernamentales que trabajan con la Comisión. En su conjunto, estas propuestas han tenido buena acogida en la comunidad internacional¹⁹⁴, aunque algunos Estados presentan excepciones puntuales como por ejemplo las señaladas por China¹⁹⁵. Por su parte, el Parlamento Europeo adoptó una decisión aplaudiendo la propuesta y matizando sus contenidos¹⁹⁶.

7.4. Naturaleza jurídica

En la propuesta del Secretario se hace referencia a una nueva institución para la defensa de los derechos humanos, llamado Consejo de Derechos Humanos. A grandes rasgos se establece que este Consejo debería de ser un órgano permanente y de composición reducida, cuyos miembros serán elegidos directamente por la Asamblea General por mayoría de dos tercios de los presentes y votantes. Sin embargo se dejaba abierta la cuestión de su estatuto jurídico y, en consecuencia, la eventual reestructuración institucional de las Naciones Unidas¹⁹⁷.

A) De carácter permanente

El carácter permanente del nuevo Consejo de Derechos Humanos ha sido valorado muy positivamente por la comunidad internacional¹⁹⁸. De esta forma se supera la dificultad de la discontinuidad del trabajo de la Comisión¹⁹⁹. El hecho de que pueda reunirse cuando sea necesario y no sólo durante seis semanas anualmente, posibilita una mayor profundización en los temas y un mayor acierto en las medidas que se proponga adoptar. Deberá ser el reglamento interno del nuevo Consejo quien determine las características de sus sesiones ordinarias, la gestión de su orden del día, las actividades de secretaría necesarias así como las relaciones con los medios de comunicación, el carácter público o privado de los debates y el acceso a la documentación. Por otra parte, se estima que debería mantenerse la posibilidad de reuniones extraordinarias ante situaciones de violaciones masivas de derechos humanos y si así lo determinase la mayoría de sus miembros.

Este carácter permanente del Consejo deja abiertas un par de cuestiones, que deberán perfilarse en el futuro. De una parte, sería importante que el nuevo órgano mantenga la misma participación activa de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito de

¹⁹⁴ Cfr. *Joint Statement on UN Reform*, de 12 de abril de 2005, presentado en la 61ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos en la que participan casi todas las organizaciones no gubernamentales representadas en la Comisión.

¹⁹⁵ Cfr. *Summary of informal discussion by the Commission on Human Rights on Secretary-General's reform proposals*, 20 de junio 2005, en http://www.unog.ch/unog/website/news_media.

¹⁹⁶ Cfr. Decisión B6 0328/2005, de 30 de mayo de 2005, Parlamento Europeo, punto 24.

¹⁹⁷ Cfr. párr. 183 del Informe del Secretario General.

¹⁹⁸ Cfr. *Draft Outcome Document*, sobre las medidas concretas a adoptar para la reforma de la ONU, presentado por el Presidente de la Asamblea General, el 3 de junio de 2005, párr. 87.

¹⁹⁹ Cfr. Baum, *op. cit.*, p. 245; Buergenthal, *op. cit.*, p. 390. Cfr. *Reforming the Human Rights System: a Change for the United Nations to Fulfil its Promise*, Informe del *International Commission on Jurists*, junio, 2005 p. 31.



los derechos humanos²⁰⁰. No obstante, el carácter permanente y la periodicidad de las sesiones de trabajo a lo largo del año podrían suponer un obstáculo para esta participación. De ahí que se haya propuesto concentrar los debates plenarios a unas determinadas semanas al año, con el fin de facilitar la participación de estas organizaciones en igualdad de condiciones que hasta ahora. Lógicamente esta propuesta ha sido presentada por aquellas ONG cuya presencia continuada en Ginebra se traduciría en un problema presupuestario y de recursos humanos²⁰¹. Por otra, del carácter permanente del Consejo se derivarían nuevas necesidades para el Alto Comisionado relativas a su capacidad de respuesta, su infraestructura y financiación²⁰². Además, el Secretario consideraba que el Consejo de Derechos Humanos debería tener su sede en Ginebra para permitir seguir colaborando con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos. Su carácter permanente no tiene por qué ser un obstáculo para que la sede no sea Nueva York²⁰³, a pesar de que el Plan de acción de la Alta Comisionada proponía reforzar su presencia en Nueva York tanto por motivos de efectividad de sus trabajos como por subrayar de forma externa la importancia de la defensa de los derechos humanos²⁰⁴.

B) De composición reducida

En la nota explicativa del Secretario se aconseja un Consejo de composición reducida que permitiera concentrar mejor los debates y para ello trae a colación que la Comisión originariamente estaba compuesta por 18 miembros²⁰⁵. Esta formulación ofrece un primer modelo del futuro Consejo –llamémosle “Modelo A”, por analogía a las propuestas de reforma del Consejo de Seguridad– y apunta a un Consejo de Derechos Humanos reducido, de entre 18-25 miembros. Este modelo tendría la ventaja de una considerable capacidad de trabajo en beneficio de la efectividad política de sus debates y además, a bajo coste. Por el contrario su representatividad y legitimidad serían pequeñas y, además, a muchos Estados les resultaría difícil aceptar que un órgano pequeño (en número) pudiera decidir sobre cuestiones que afecten directamente a muchos o a todos los Estados, incluso en el ámbito de sus ordenamientos jurídicos nacionales. En comparación con otros aspectos, como por ejemplo, en materia de seguridad, ningún Estado puede jactarse de ser “líder o modelo” en la promoción de los derechos humanos, de tal forma que ninguno podría reivindicar un derecho preferente para tener que formar parte del nuevo Consejo. Sin embargo, este modelo de Consejo, más pequeño que la actual Comisión parece contradecir las actuales tendencias de la Organización de aumentar la composición de algunos órganos para que sean más representativos y democráticos. Algunos Estados temen que un Consejo de participación tan reducida vuelva a caer en los mismo problemas de politización de la actual Comisión y sobre todo el riesgo de falta de transparencia de sus trabajos²⁰⁶. Con un Consejo de composición demasiado reducido se merman las posibilidades de que cuente con los expertos necesarios para el correcto ejercicio de sus funciones. Esta dificultad podría superarse adoptando una

²⁰⁰ Cfr. *Joint Statement on UN Reform*, de 12 de abril de 2005, presentado en la 61ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos en la que participan casi todas las organizaciones no gubernamentales representadas en la Comisión.

²⁰¹ Cfr. *Summary on the open-ended informal consultations prepared by the Chairperson of the 61th session of the Commission on Human Rights pursuant to ECOSOC Decision 2005/217*, de 20 de junio de 2005, párr. 26.

²⁰² Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 3, párr. 93.

²⁰³ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, párr. 5.

²⁰⁴ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 3, párr. 123.

²⁰⁵ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, párr. 13.

²⁰⁶ Cfr. *Summary on the open-ended informal consultations prepared by the Chairperson of the 61th session...* *op. cit.*, párr. 27 y 30.



solución análoga al artículo 86 párrafo 2 de la Carta, donde se faculta a los miembros del Consejo de Administración Fiduciaria a designar expertos, algo que existe también en la Subcomisión para la promoción y protección de los derechos humanos. La posibilidad, por tanto, de contar con expertos en derechos humanos como apoyo de los miembros del Consejo no sería una fórmula ajena a la Organización. El delegado ruso de la Subcomisión apoya la adopción de esta fórmula, al igual que los actuales expertos²⁰⁷.

Otra cuestión distinta será la distribución de poderes entre los expertos y los representantes de los Estados. La cuestión clave en esta distribución consiste en dilucidar si a los expertos se les ha de otorgar sólo funciones de asesoramiento o, si por el contrario, también han de gozar de facultades decisorias. En caso de otorgarse estas últimas, habría que definir entonces cuáles son las diferencias entre los expertos y los Estados, al margen de la imparcialidad de los primeros y la representación de los Gobiernos de los segundos. Si los expertos gozan de facultades decisorias y los Estados también, tendríamos un mismo *status* jurídico para las distintas categorías de miembros y, por lo tanto, ya no estaríamos hablando de un Consejo tan reducido. Llamémosle, por tanto, “Modelo B”, a este Consejo compuesto por unos 36-50 miembros entre expertos y Estados, pero todos con capacidad decisoria. Este modelo ha sido la propuesta más sólida para el debate de la cumbre de septiembre de 2005²⁰⁸, aunque algunos Estados mantuvieran sus reservas. Los Estados Unidos apoyaba a un Consejo de 20 miembros, mientras que la India considera que un Consejo de 50 miembros se adaptaría a las exigencias de esta materia²⁰⁹. La efectividad del Consejo según este modelo B sería menor que en el modelo anterior. En cambio, sería un Consejo más representativo cuyas decisiones finales gozarían de una mayor legitimidad y aceptación.

Por último, cabría pensar en una participación universal de todos los Estados en el Consejo de Derechos Humanos, tal y como señalaba el informe del Grupo de Alto Nivel²¹⁰. A su juicio, la composición universal del nuevo órgano reflejaría la universalidad de los derechos humanos y por consiguiente cualquier decisión que se adoptase contaría ya con la aprobación de todos. Sin embargo, la politización y la inevitable dificultad en la efectividad de su trabajo hacen que este hipotético *modelo C* de Consejo quede fuera de debate²¹¹.

En estrecha relación con la composición del Consejo de Derechos Humanos se plantea la cuestión de la participación de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito de los derechos humanos. El nuevo órgano debería servir como foro para el diálogo entre los Estados miembros y para que la sociedad civil participe en cuestiones de derechos humanos²¹². Y en este sentido el Secretario califica de “fundamental” la labor de las

²⁰⁷ Cfr. *Summary of the Discussion the Reform of the United Nations*, Sub-Commission, el 28 julio 2005, en http://www.unog.ch/unog/website/news_media.

²⁰⁸ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, pár. 15.

²⁰⁹ Cfr. *Summary of informal discussion by the Commission on Human Rights on Secretary-General's reform proposals*, de 20 de junio 2005, en http://www.unog.ch/unog/website/news_media.

²¹⁰ Cfr. pár. 285 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

²¹¹ Cfr. *Summary of informal discussion by the Commission on Human Rights on Secretary-General's reform proposals*, de 20 de junio 2005, en http://www.unog.ch/unog/website/news_media, y *Reforming the Human Rights System: a Change for the United Nations to Fulfil its Promise*, Informe de la Comisión Internacional de Juristas, junio, 2005, p. 28.

²¹² Cfr. Doc. A/58/817, de 11 de junio de 2004, sobre el fortalecimiento del sistema de Naciones Unidas y el informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, más conocido como informe *Cardoso*. En los pár. 64-67 se analiza la contribución que pueden hacer otras entidades a los procesos de la Asamblea General; en pár. 123-128 sobre el sistema de acreditación y en los pár. 139-143 se determina quiénes deberían tener acceso.



organizaciones no gubernamentales²¹³. Sin embargo, ni en el informe ni en la nota explicativa se presentan sugerencias sobre su *status* jurídico. En teoría se podría mantener su actual *status*, en virtud del artículo 71 de la Carta, si en la decisión por la se que crease el nuevo Consejo se hiciese una referencia expresa o si tal posibilidad quedase estipulada el reglamento interno del Consejo. La actuales ONGs que participan en la Comisión parecen apoyar la primera propuesta esgrimiendo como argumentos sobre el alcance de su tarea el tenor del preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El tipo de participación de las ONGs en el nuevo Consejo y su fundamento jurídico dependerá en última instancia del *status* del propio Consejo. Si se establece como órgano principal, se debería revisar la Carta en su conjunto, ya que no existe precedente alguno sobre su participación en las deliberaciones de un órgano principal, a excepción del Consejo Económico y Social pero sin posibilidad de votos y cuyas decisiones no son obligatorias jurídicamente. Si el Consejo de Derechos Humanos se constituye como órgano subsidiario de la Asamblea, no existirían problemas para su participación en igualdad de condiciones que las actuales.

C) Criterio para la elección de sus miembros

La elección de los miembros del Consejo ha de ser democrática y representativa, algo que reforzaría la Organización. De ahí que casi todas las propuestas estimen que aquellos deberán ser elegidos por mayoría de dos tercios en la Asamblea General, aunque existen ciertas reservas por parte de algunos Estados, como Cuba, la Organización de la Conferencia Islámica o el grupo árabe y el africano²¹⁴. Los dos informes reflejan la idea de que la universalidad de esta votación reforzaría la responsabilidad de los Estados y la democratización de la Organización, siguiendo el criterio de la distribución geográfica equitativa²¹⁵. Sin embargo, no se descarta que la representación equitativa pudiera ser por grupos regionales, tal y como sugería el informe del Grupo para la creación de un órgano de apoyo para la actual Comisión²¹⁶, y se puntualiza que “todos los grupos regionales deberían estar representados en forma proporcional a su representación en las Naciones Unidas”²¹⁷. Quienes no comparten este criterio esgrimen argumentos de carácter económico y moral, en el entendido de que la categoría de miembro del Consejo no debería depender de la proporcionalidad “externa” de los grupos regionales, sino de que el Estado candidato cumpla con los estándares más altos de protección de los derechos humanos y de que demuestre con hechos su capacidad y legitimidad para jugar un papel importante en esta materia²¹⁸. Con estos criterios se pretende asegurar que el Estado candidato se someterá a los mecanismos de investigación y de examen del Consejo; de lo contrario, comprometería su reelección. En este mismo sentido, el representante de los Estados Unidos manifestó que si un miembro dejase de cumplir los criterios que le llevaron a su elección, debería abandonar inmediatamente el Consejo²¹⁹. A raíz de estos planteamientos se ha abierto un debate acerca de la conveniencia de establecer unos requisitos o criterios de comportamiento del Estado candidato e incluso

²¹³ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, pár. 11.

²¹⁴ Cfr. *Summary of informal discussion by the Commission on Human Rights... op. cit.*

²¹⁵ Cfr. pár. 18 del Informe del Secretario General; Doc. A/59/2005, /Add. 1, pár. 4 y 12; discurso del Secretario General ante la Comisión de Derechos Humanos, de 7 de abril de 2005; *Draft Outcome Document*, sobre las medidas concretas a adoptar para la reforma de la ONU, pár. 88, presentado por el Presidente de la Asamblea General, el 3 de junio de 2005; *Reforming the Human Rights System, op. cit.*, pp. 26-27; *Summary on the open-ended informal consultations prepared by the Chairperson of the 61th session... op. cit.*, pár. 35.

²¹⁶ Cfr. pár. 287 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

²¹⁷ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, pár. 12.

²¹⁸ Cfr. *Reforming the Human Rights System, op. cit.*, p. 27.

²¹⁹ Cfr. *Summary of informal discussion by the Commission on Human Rights... op. cit.*



que tales requisitos sean acumulativos o alternativos. Algunos Estados proponen definir el perfil del “Estado candidato” y estipular una obligación de que los elegidos deberán declarar solamente su compromiso de cooperar con el Consejo en todos sus mecanismos y aceptar ser objeto de sus procedimientos de investigación²²⁰. Otros se oponen al establecimiento de tales criterios²²¹ y, en cambio, proponen un sistema de rotación entre todos los miembros, limitando a dos el número de mandatos consecutivos que pudieran desempeñar los Estados²²².

D) Estatuto jurídico y reestructuración institucional

En el informe del Secretario General se reconoce que son los Estados quienes han de decidir si desean

[...] un Consejo de Derechos Humanos como órgano principal de las Naciones Unidas o como un órgano subsidiario de la Asamblea y subraya que la creación del Consejo situaría a los derechos humanos en una posición de mayor autoridad, acorde con la primacía que se atribuye a los derechos humanos en la Carta²²³.

Posteriormente en su nota explicativa insiste en la conveniencia de elevar a la Comisión a la categoría de Consejo, porque así *aumentarían las posibilidades de los Estados de formar parte de alguno de los tres Consejos de las Naciones Unidas*²²⁴. Esta última idea ya estaba presente en el Informe de marzo, cuando ofrecía una nueva panorámica de los tres Consejos, en igualdad de condiciones. Ahora bien, de estas palabras se podrían extraer conclusiones diversas. De una parte, que la democratización de la Organización depende de la equiparación de los tres Consejos, cosa que no es totalmente cierta. De otra parte, si un mayor número de Estados tiene la posibilidad de formar parte de los consejos se conseguiría una mayor igualdad soberana de los Estados, siempre que la pertenencia a cada uno de los Consejos –el de seguridad, el de derechos humanos y el económico y social– tuviese el mismo rango jerárquico. Por último, nos sugiere la posibilidad de establecer cláusulas de incompatibilidad entre los Consejos en la elección de sus miembros. Lógicamente, en esta cláusula deberíamos considerar una salvedad –política– inevitable, porque difícilmente los miembros permanentes del Consejo de Seguridad renunciarán a su posible participación en los otros Consejos.

En coherencia con los planteamientos del Secretario General la solución óptima sería la elección del Consejo como órgano principal, pero –políticamente– utópica e irrealizable. La “equiparación de los Consejos” no convence y no sólo a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sino que tampoco a algunos países africanos y asiáticos²²⁵. Los Estados Unidos y la Unión Europea apoyarían la creación de un órgano subsidiario con las características singulares señaladas anteriormente, pero bajo el control y la autoridad de la Asamblea General, y en ningún caso con el mismo rango jerárquico que el Consejo de Seguridad. El modelo europeo propone una redefinición del mandato de la tercera Comisión de la Asamblea para que cumpla las expectativas depositadas en el nuevo Consejo, incluso cambiando aquella de nombre. En cambio, la administración norteamericana propone una redistribución de las competencias materiales de los derechos humanos entre ambos: el

²²⁰ Cfr. *Reforming the Human Rights System*, op. cit., p. 27.

²²¹ Así por ejemplo, Egipto en *Summary of informal discussion by the Commission on Human Rights... op. cit.*

²²² Cfr. *Summary on the open-ended informal consultations prepared by the Chairperson of the 61th session... op. cit.*, pár. 32-34.

²²³ Cfr. pár. 183 del Informe del Secretario General.

²²⁴ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, pár. 13.

²²⁵ Cfr. *Summary of informal discussion by the Commission on Human Rights... op. cit.*



Consejo asumiría la responsabilidad de la protección de los derechos humanos ante las violaciones graves y sistemáticas y la tercera Comisión el seguimiento de los aspectos temáticos²²⁶. En la fundamentación de estas posiciones se hace alusión a la dificultad del proceso de reforma del artículo 108 de la Carta. Evidentemente, sería necesario activar este procedimiento para crear un nuevo órgano en el sentido del artículo 7 de la misma y con él se pospondría la entrada en vigor de la reforma. Pero a nadie se le escapa que ésta no es la única y principal razón. La experiencia de la actual Comisión demuestra, por un lado, su dependencia política de algunos Estados y por otro, que un órgano subsidiario carece de la autonomía necesaria para abordar con firmeza políticas y medidas que obliguen a los Estados.

Dejando de lado estos planteamientos gubernamentales conviene tener en cuenta porqué los expertos independientes de la Comisión aplaudían la propuesta de un nuevo órgano principal, pero a más largo plazo, tal y como lo propuso el Grupo de Alto Nivel²²⁷. Según los expertos, se podría adoptar una solución intermedia, consistente en el establecimiento del Consejo como órgano subsidiario de la Asamblea, en el entendido de que una vez transcurrido cinco años se transformase en un órgano principal. De esta forma se evitaría en la actualidad el proceso del artículo 108 de la Carta, y pasado el plazo previsto, bastaría el voto afirmativo de dos tercios de la Asamblea para una más fácil transformación²²⁸. Pero esta solución intermedia nos plantea dudas acerca de su idoneidad, si tenemos en cuenta que en este paquete de reformas de la ONU también se proponen cambios sustantivos en la Asamblea General. Tanto el Grupo de Alto Nivel como el Secretario General proponen medidas dirigidas “a reducir su programa mediante comisiones de menor tamaño”²²⁹ y “a racionalizar su labor especialmente simplificando su estructura de comisiones y sus procedimientos de deliberación de debates plenarios ...”²³⁰ etc. Parece contradictorio intentar modernizar y agilizar la estructura de la Asamblea, por una parte, y al mismo tiempo, pretender duplicar comisiones, mecanismos y comités competentes en la misma materia²³¹. Tampoco parece muy lógico suprimir la (actual) tercera Comisión para crear un Consejo permanente y muy democrático, pero de carácter subsidiario. Pese a todo, algunos Estados se empeñan en confiar que este nuevo órgano subsidiario ayudaría a la Asamblea a reforzar su papel deliberativo y su mayor presencia en el conjunto de la Organización²³².

El cambio institucional es absolutamente necesario para que las cuestiones de derechos humanos tengan efectividad y lleven a los Estados a modificar sus comportamientos y a asumir su responsabilidad de proteger y garantizar los derechos humanos de acuerdo con las normas internacionales en la materia y permitan el control internacional. Junto a la reestructuración institucional se deberían formular, no obstante, cambios sustantivos tanto en el sistema de derechos humanos como en sus mecanismos de control.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ Cfr. *Summary on the open-ended informal consultations prepared by the Chairperson of the 61th session...* *op. cit.*, pár. 28.

²²⁸ Cfr. la intervención de Yozo Yokata, experto de la Subcomisión, en la sesión plenaria del día 28 de julio de 2005, en http://www.unog.ch/unog/website/news_media.

²²⁹ Cfr. pár. 242 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

²³⁰ Cfr. pár. 160 del Informe del Secretario General.

²³¹ Cfr. *Task Force on the United Nations, op. cit.*, p. 56, capítulo 3 titulado “In Need of Repair: Reforming the United Nations”.

²³² Cfr. *Summary on the open-ended informal consultations prepared by the Chairperson of the 61th...* *op. cit.*, pár. 29.



7.5. Mandato y competencias

Esta propuesta del Secretario General deja muchos interrogantes abiertos sobre la distribución y delimitación de competencias entre el Consejo de Derechos Humanos y los demás órganos principales. No se pronuncia sobre las competencias que debiera asumir, sino que se limita a presentarlo como sustituto de la Comisión. Pero lógicamente si la Comisión de Derechos Humanos debe reemplazarse por un instrumento más eficaz no tiene sentido hacer una simple transferencia de sus esquemas y competencias al nuevo órgano. De momento, el debate acerca del mandato y de las competencias del nuevo Consejo es muy limitado, ya que tan sólo se ha anunciado que “debería tener una función determinada para actuar como mecanismo de examen entre los países. Su finalidad será evaluar el cumplimiento de las obligaciones internacionales relacionadas con los derechos humanos por los Estados miembros”²³³. El respeto efectivo de todos los derechos humanos implica prestar igual atención a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como al derecho al desarrollo²³⁴. Para que el nuevo Consejo pueda satisfacer estas expectativas consideramos que su mandato debería comprender al menos un poder de control y un poder de decisión. Asimismo, un limitado poder legislativo ayudaría a la promoción de los derechos humanos y todo ello exigiría una estrecha colaboración con los órganos e instituciones del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, sin perjuicio de las necesarias cuestiones presupuestarias para su financiación²³⁵.

A) Un poder de control: nuevo concepto de *examen universal*

Conviene recordar que las facultades de examen de la Comisión respondían a la necesidad de un control ante cuadros persistentes de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos con independencia de que los Estados implicados fueran parte en los tratados que les brindan una protección particular. El nuevo Consejo debería asumir esta misma finalidad y para ello, habría que dotarle de un poder de control, en tres sentidos.

En primer lugar, un poder de control de carácter universal, que consistiría en un proceso según el cual los Estados voluntariamente se presentarían a analizar cuestiones de derechos humanos en cada uno de sus países sobre la base de las obligaciones y responsabilidades de promover y proteger esos derechos dimanados de la Carta, que se manifiestan en la Declaración Universal. Este sistema debería basarse en el principio de examen universal, en virtud del cual todos los Estados deberán someterse al análisis de sus legislaciones y de su práctica. Este examen, denominado *examen entre países*, deberá ser complementario a los mecanismos convencionales de control y ha de estar organizado de tal forma que permita estudiar periódicamente la situación de cada uno de los Estados²³⁶. Este control periódico evitaría la politización y selectividad de la Comisión, por lo que algunos Estados ya han manifestado su apoyo, como Argentina, Canadá, Japón, México, la República de Corea, Polonia y Suiza. En cambio, otros sugieren que los miembros del nuevo Consejo sean los

²³³ Cfr. Discurso del Secretario General ante la Comisión de Derechos Humanos, de 7 de abril de 2005.

²³⁴ Para la equiparación del trato jurídico de todos los derechos, cfr. Ramcharan, B. (2005): *Judicial Protection of Economic, Social and Cultural Rights*, Leiden, Martinus Nijhoff.

²³⁵ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 3, pár. 115 y ss., del Plan de Acción del Alto Comisionado, así como pár. 290 del Informe del Grupo de Alto Nivel y pár. 145, 190 y 198 del Informe del Secretario General.

²³⁶ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, pár. 1.



primeros en ser examinados por este nuevo procedimiento²³⁷. Se deberán perfilar, no obstante, los detalles precisos de este examen entre países y, en particular, será importante establecer la distinción entre este sistema de examen por otros Estados y la presentación de informes a los órganos de expertos creados en virtud de tratados.

En segundo lugar, y sin perjuicio del examen entre países, el Consejo debería estar capacitado para realizar un examen *ad hoc* sobre cualquier situación de transgresiones masivas y concretas de los derechos humanos cometidas por cualquier Estado. Este tipo de control podría activarse bien porque el Consejo tenga conocimiento directo de las violaciones, bien a instancia de las organizaciones no gubernamentales, de las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos o de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos.

En tercer y última lugar, debería dotarse al Consejo de un mecanismo preventivo de examen de las situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales como consecuencia de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos. Sin embargo, este mecanismo preventivo de examen no suplantaría al Consejo de Seguridad en su responsabilidad de alerta temprana de las situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales, en virtud del capítulo VII de la Carta. No obstante, haría falta una buena coordinación entre ambos Consejos tanto en la investigación de una crisis como en el momento de adoptar medidas. La labor preventiva del Consejo de Derechos Humanos debería dirigirse a ayudar a los Gobiernos a adecuar sus comportamientos de acuerdo con los estándares de derechos humanos reconocidos por el Derecho internacional de los derechos humanos.

Estos tipos de control –universal, *ad hoc* y preventivo– podrían aprovecharse de la experiencia de los actuales mecanismos de investigación de la Comisión. El examen entre países supondría una reformulación del procedimiento público por países establecido por el Consejo Económico y Social mediante la resolución 1235 (XLII), pero con las salvedades expuestas anteriormente, para evitar su politización y fracaso. Para garantizar que el examen entre países sea *justo, transparente y factible*²³⁸, el Consejo debería elaborar unos criterios sobre el tipo de información necesaria para el examen, la calidad y cantidad, los modos de adaptación de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos a las legislaciones nacionales o la operatividad de las autoridades nacionales para su vigilancia y control. La elaboración de un protocolo que incluyese estos criterios no es ajeno al sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, pues ya existen las directrices elaboradas por el Comité de Derechos Humanos para facilitar a los Estados su obligación de informar, de acuerdo con el artículo 40 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos.²³⁹ Este examen entre países tendrá la efectividad que los Estados quieran, en la medida en que cooperen con el mecanismo, suministren la información solicitada y apliquen, en su caso, las medidas adoptadas por el Consejo.

En cuanto al control *ad hoc* de las violaciones de los derechos humanos consideramos que no sería recomendable secundar el procedimiento 1503 (XLVIII). La práctica ha demostrado que su confidencialidad es un obstáculo para su efectividad hasta tal punto que

²³⁷ Cfr. *Reforming the Human Rights System*, op. cit., p. 27 y Cfr. *Summary of informal discussion by the Commission on Human Rights...*, op. cit.

²³⁸ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, pár. 8.

²³⁹ Cfr. Doc. CCPR/C/66/GUI/Rev.2, de 26 de febrero 2001, directrices consolidadas del Comité de Derechos Humanos sobre la elaboración de los informes.



los miembros de la Comisión aconsejan su total eliminación²⁴⁰. En cuanto al control preventivo sería bueno aprovechar el modelo y la experiencia de relatores especiales y de los grupos de trabajo de la Subcomisión, aunque modificando el sistema de elección de los expertos para ganar en imparcialidad y profesionalidad²⁴¹. En esta tarea la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos podría ser de gran ayuda en la elaboración de una base de datos amplia y actualizada a quienes el Consejo pudiese encomendar este control. El listado de los posibles expertos debería confeccionarse con información de distintas fuentes, gubernamentales y no gubernamentales, y entre estos candidatos debería pensarse en técnicos, científicos y académicos de reconocido prestigio.

B) Un poder de decisión y no sólo de mera recomendación

Desde la perspectiva institucional es evidente que se conseguiría una mayor efectividad en la protección de los derechos humanos si el nuevo Consejo tuviese capacidad para acordar medidas obligatorias frente a los Estados. De esta forma, se solventaría el problema actual de la Comisión. Otra cosa es saber si los Estados están dispuestos a otorgar este poder al Consejo y a asumir, por lo tanto, más obligaciones de resultado. Las posibilidades de alcanzar este poder de decisión dependerá del estatuto jurídico definitivo del futuro Consejo y de su rango jerárquico en la estructura de la Organización. Si el Consejo se crea como órgano principal en igualdad de condiciones que el Consejo de Seguridad debería otorgársele este poder. Por el contrario, si se constituye como órgano subsidiario de la Asamblea difícilmente podrá tener mayores competencias decisorias que ésta. Por el momento, las negociaciones apuntan en esta segunda dirección, ya que los Estados no parecen dispuestos a comprometerse demasiado.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la obligatoriedad de las decisiones del Consejo dependerá de su contenido y las circunstancias, en el entendido que el núcleo duro de los derechos humanos pertenece *ratione materiae* al *ius cogens* internacional.

En cuanto a su organización interna, el Consejo debería gozar de amplias competencias decisorias para el desempeño de su mandato. Se propone que el nuevo Consejo mantenga las reuniones extraordinarias de la Comisión, siempre que las circunstancias lo requieran y así lo decida la mayoría de sus miembros²⁴². Si bien la necesidad de estas sesiones extraordinarias es compartida por la mayoría de los Estados²⁴³, no hay consenso, sin embargo, sobre los modos de garantizar la participación de las organizaciones no gubernamentales en estas sesiones²⁴⁴. Por otra parte, no sería desacertado que el Consejo de Derechos Humanos pudiera acceder a la función consultiva del Tribunal Internacional de Justicia para solicitarle una opinión consultiva en el sentido de los artículos 96 de la Carta y 65 del Estatuto sobre la conformidad de la situación de un Estado respecto a los estándares mínimos de derechos humanos o sobre el cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones internacionales en

²⁴⁰ Cfr. *Summary on the open-ended informal consultations prepared by the Chairperson of the 61th session...* *op. cit.*, p. 18.

²⁴¹ Cfr. Lempinen, *op. cit.*, p. 16 y ss, donde con acierto puntualiza cómo las relaciones entre los relatores especiales y la actual Comisión son inciertas y poco claras políticamente, ya que los relatores difícilmente se pueden separar de las instrucciones de la Comisión.

²⁴² Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, p. 11.

²⁴³ Cfr. *Summary of informal discussion by the Commission on Human Rights...* *op. cit.*

²⁴⁴ Cfr. *Summary on the open-ended informal consultations prepared by the Chairperson of the 61th session...* *op. cit.*, p. 26 y *Joint Statement on UN Reform*, de 12 de abril de 2005, presentada en la 61ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos.



materia de derechos humanos²⁴⁵. La articulación jurídica de su acceso a la función consultiva dependerá nuevamente del estatuto jurídico definitivo del nuevo Consejo. Si se constituye como órgano principal se aplicará directamente el párrafo 1 del artículo 96 de la Carta. De lo contrario será necesaria una autorización expresa en el sentido del párrafo 2 del precitado artículo. Pero sea como fuere, el acceso del Consejo de Derechos Humanos a la función consultiva supondría un fortalecimiento de la Organización en un doble sentido. Por un lado, se reforzaría el papel del Tribunal Internacional de Justicia en el sentido de las recomendaciones del Secretario General²⁴⁶, en la medida en que sería directamente competente para velar por la protección los derechos humanos, aunque sea de forma consultiva. Por otro, porque esta protección jurisdiccional situaría a los derechos humanos en igualdad de condiciones que otras materias, como puede ser el uso de la fuerza, y porque la opinión del alto Tribunal siempre será una opinión de autoridad. En definitiva, se manifestaría de forma expresa que la defensa de los derechos humanos es realmente una de las prioridades de las Naciones Unidas.

C) Un limitado poder legislativo

Uno de los grandes legados de la Comisión de Derechos Humanos es su contribución al desarrollo, promoción y codificación de los derechos humanos²⁴⁷. El nuevo Consejo deberá seguir desempeñando este papel mediante la elaboración de normas y mecanismos de protección de los derechos humanos. Pero, además, teniendo en cuenta el carácter permanente del nuevo órgano se deberían idear fórmulas concretas para superar las demoras que actualmente enfrenta la Comisión. Recuérdese, por ejemplo, cómo desde 1990 la Comisión de Derechos Humanos está trabajando en la elaboración de un Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que asegure el goce de estos derechos a todos los individuos a través de un nuevo mecanismo de control sobre la base de quejas particulares semejante al existente en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁴⁸. Es incuestionable, por tanto, que el nuevo Consejo de Derechos Humanos ha de gozar de claras prerrogativas legislativas. Aunque sin duda alguna en el desempeño de esta función pueda contar con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos y los órganos específicos de control establecidos por los distintos tratados. Por otra parte, sería muy deseable que se adoptaran fórmulas que garanticen, en la medida de lo posible, la obligatoriedad e integridad universal de los nuevos tratados en esta materia.

²⁴⁵ Cfr. Mosler, H. "Article 96", en B. Simma, (ed.) (1995): *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, p. 1010.

²⁴⁶ Cfr. pár. 139 del Informe del Secretario General.

²⁴⁷ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, pár. 11.

²⁴⁸ En 2001, la Comisión de Derechos Humanos ha nombrado un grupo de expertos para el estudio del proyecto de Protocolo a fin de estudiar las posibles opciones de codificación. Cfr. Coomans, A.: "The role of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights in strengthening implementation and supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Verfassung und Recht in Übersee*, vol. 35, n° 2 (2002), pp. 182-200.



Consideraciones finales

Las expectativas depositadas en todo lo referente a la reforma institucional se van complicando en la medida en que se desarrollan las respectivas propuestas de reforma, se matizan sus modos de funcionar, se les encomienda nuevas competencias materiales o se establecen nuevos acondicionamientos de carácter multidisciplinar y multiusos. Sin embargo, hay que seguir avanzando en el desarrollo de todas estas propuestas para alcanzar la fórmula mágica que lleve a las Naciones Unidas a adaptarse a las exigencias del siglo XXI, aunque no se deben olvidar los objetivos de este paquete de reformas: ganar en efectividad, en eficiencia y equidad²⁴⁹. Se necesita, por tanto, una reforma de simplificación y de transparencia, pero también de credibilidad y de efectividad. La credibilidad de las Naciones Unidas depende de su efectividad. Y si se refuerza la legitimidad, ya se refuerza la credibilidad, aunque sólo con esto no basta. En el fondo se requiere el firme compromiso de los Estados de buscar por los medios establecidos la consolidación de la paz.

No se discute que la reforma del sector de la seguridad está ligada a ganar en libertad y que ambos son los elementos esenciales de todo proceso de estabilización en las situaciones posteriores a los conflictos. Se subraya que estas reformas van unidas indisolublemente a la promoción del imperio de la ley, la justicia de transición, el proceso de desarme, la desmovilización e integración y la protección de los derechos humanos²⁵⁰.

Sin embargo, hay que concretar y examinar seriamente hasta dónde quieren llegar los Estados, con qué medios cuentan y su grado de voluntad política para coordinarse entre ellos y coordinar de forma equilibrada las competencias institucionales con el fin de evitar duplicidades y conflictos de intereses. La clave del éxito de estas todas instituciones dependerá de cómo se articulen las vías de comunicación y colaboración mutua. Los informes y las matizaciones de los Estados señalan constantemente la necesidad, por ejemplo, de una participación más activa del Alto Comisionado y del Consejo Económicos y Social en las deliberaciones del Consejo de Seguridad²⁵¹, o que las deliberaciones del Consejo de Seguridad tenga en cuenta las opiniones del Consejo de Derechos Humanos y de la Comisión de Consolidación de la Paz²⁵². Y viceversa, que el Consejo de Seguridad pueda acceder de forma periódica a las investigaciones del Alto Comisionado, a las del Consejo de Derechos Humanos y a los estudios de la Comisión de Consolidación de la Paz, y que se coordinen las actividades de los organismos especializados manteniendo consultas regulares con las organizaciones no gubernamentales²⁵³.... Una mala gestión en la coordinación supondría la dispersión de las actuaciones de estos órganos, aumentará la complejidad de la Organización y, además, a un alto coste. Es de esperar que la uniformidad de objetivos lleve a los Estados a un buen aprovechamiento de los recursos de la comunidad internacional.

A pesar del optimismo inicial con que se han acogido las propuestas de reforma del Grupo de Alto Nivel y del Secretario General en los distintos sectores de la comunidad internacional, hay que recordar que todavía queda un largo camino por recorrer con variadas dificultades. La elaboración de este catálogo de reformas es sólo el primer paso necesario para comprometer a los Estados en que se involucren en esta reforma.

²⁴⁹ Cfr. pár. 32-43 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

²⁵⁰ Cfr. S/PRST/2005/30, de 12 de julio de 2005, declaración del Presidente del Consejo de Seguridad.

²⁵¹ Cfr. Doc. A/59/2005/Add. 1, pár. 17.

²⁵² Cfr. pár. 289 del Informe del Grupo de Alto Nivel.

²⁵³ Cfr. pár. 172 del Informe del Secretario General.





UNISCI Discussion Papers

EL “USO DE LA FUERZA” EN LOS INFORMES DEL GRUPO DE ALTO NIVEL (2004), DEL SECRETARIO GENERAL (2005) Y, A LA POSTRE, EN EL DOCUMENTO FINAL DE LA CUMBRE DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO (NACIONES UNIDAS, NUEVA YORK, SEPTIEMBRE DE 2005)

AUTOR:¹

CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA
Universidad de Murcia

1. El Informe del Grupo de Alto Nivel (2004) y el del Secretario General (2005)

1. El 8 de septiembre de 2000 todos los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas aprobaron la denominada Declaración del Milenio ². Hermoso texto, en el que en los albores de los próximos mil años los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York reafirmaron su adhesión a los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas ³, proclamaron como esenciales para las relaciones internacionales del siglo XXI determinados valores fundamentales ⁴, y formularon una serie de objetivos clave para plasmar en acciones esos valores comunes siendo uno de ellos el de la “paz, la seguridad y el desarme” ⁵.

Algunas tormentas han descargado ya, sin duda, desde tan esperanzadora fecha, muy en particular sobre el objetivo que he entrecomillado corriente arriba; y tanta podría decirse ha sido el agua vertida, que, como intentaré demostrar más adelante, ha llegado a calar en el mismo Informe del Secretario General objeto de la atención de estas reflexiones. Tormentas, he escrito, sí, porque ¿acaso no merecen dicho término los hechos que siguen?:

- El 11 de septiembre del 2001, y pese a que en la Declaración del Milenio los Jefes de Estado y de Gobierno de todos los Estados del mundo decidieron “adoptar medidas concertadas contra el terrorismo” ⁶, una organización terrorista con bases logísticas y

¹ 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.*

² A/RES/55/2, documento distribuido con fecha de 13 de septiembre de 2000.

³ A/RES/55/2, párrafos 1, 3.

⁴ La libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común (A/RES/55/2 cit., párrafo 6).

⁵ Junto con los de desarrollo y erradicación de la pobreza; protección de nuestro entorno común; derechos humanos, democracia y buen gobierno; protección de las personas vulnerables; atención de las necesidades especiales de África y fortalecimiento de las Naciones Unidas (A/RES/55/2, II [párrafos 8-10], III [11-20], IV [21-23], V [24-25], VI [párrafo 26], VII [27-28] y VIII [29-32]).

⁶ A/RES/55/2 cit., párrafo 9.



campos de entrenamiento en el territorio de un Estado miembro de la Organización de Naciones Unidas, Afganistán, cometió el mayor acto de terror hasta el momento conocido en y contra los Estados Unidos de América miembro también, aunque a veces parezca pesarle, de esa Organización.

- A fines del 2001 y pese a que los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron en la Declaración del Milenio “consolidar el respeto del imperio de la ley en los asuntos internacionales [...] [y] velar por que los Estados miembros cumplan [...] con arreglo a la Carta de Naciones Unidas”⁷, Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte atacan y ocupan Afganistán, acabando seguidamente con su régimen político.
- El 17 de septiembre de 2002 la Administración Bush adopta en los Estados Unidos de América una nueva estrategia defensiva que defiende la “guerra preventiva” contra el terrorismo internacional, pero también contra los Estados que lo apoyen y defiendan como en el documento que la encarna se recuerda oportunamente, *eo nomine*, respecto de uno de ellos⁸.
- En el 2003, aunque la Declaración del Milenio decide “aumentar la eficacia de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y de la seguridad, dotando a la Organización de los recursos y los instrumentos que necesita [...]”⁹, Estados Unidos y Gran Bretaña de nuevo atacan, ocupan Iraq, y ponen fin al régimen de Sadam Hussein.

En todo caso, en la Declaración del Milenio se pide a la Asamblea General que examine periódicamente los progresos alcanzados en la aplicación de lo que en ella se dispone, así como al Secretario General que publique informes periódicos para que sean examinados por la Asamblea y sirvan de base para la adopción de medidas ulteriores¹⁰.

2. De conformidad con tales decisiones, ha tenido lugar en Nueva York, septiembre del 2005, de una Cumbre de dirigentes mundiales a la que, como preparación de la misma y a petición de los Estados miembros, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó un informe muy completo sobre la aplicación de la Declaración del Milenio.

En él, el Sr. Koffi Annan agrupa las cuestiones respecto de las que considera vital actuar en los próximos meses en cuatro apartados:

- *Libertad para vivir sin miseria*, cuyo objeto central es el análisis de los problemas de desarrollo, cooperación y comercio.
- *Libertad para vivir sin temor*, centrado en la seguridad, la paz y el desarme.

⁷ *Ibid.*

⁸ “Hoy nuestros enemigos han visto los resultados de lo que los países civilizados pueden hacer y harán contra los regímenes que ofrecen refugio y apoyo al terrorismo y lo utilizan para lograr sus objetivos políticos. Afganistán ha sido liberado [...]” (*The National Security Strategy of the United States of America*. September 2002, pp. 1-34, en p. 5. He utilizado para la cita la traducción extraoficial al español proporcionada por el Servicio de Noticias en este idioma del Gobierno Federal: *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América*, párrafo cuarto de su apartado III, y que pueden consultarse en <http://usinfo.gov/espanol/terror/02093001.htm>).

⁹ A/RES/55/2, *op. cit.*, párrafo 9.

¹⁰ *Ibid.*, párrafo 31.



- *Libertad para vivir con dignidad*, esto es, en el respeto a los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho.
- Y el *fortalecimiento de las Naciones Unidas*, con análisis concretos de sus órganos fundamentales y sobre la actualización de la Carta ¹¹.

El Informe se cierra con un Anexo en el que se recogen las “decisiones propuestas a los Jefes de Estado y de Gobierno” que habrán de reunirse en septiembre ¹².

3. Para elaborar este Informe su autor se ha basado, de un lado, en su propia experiencia en el cargo, su conciencia, dice, sus convicciones y su forma de entender la Carta de Naciones Unidas, esto es, en lo que podríamos denominar la personalidad mismo del actual Secretario General de la Organización y sus circunstancias. Pero también se ha inspirado en estudios anteriores, entre los que destaca el Informe de un conjunto de personalidades nombradas por el Secretario General con el mandato de formular propuestas para fortalecer el sistema de seguridad colectiva en vigor ¹³.

4. Analizo en el presente trabajo lo que en el propio Informe del Secretario General se denomina “Uso de la fuerza” ¹⁴. No aludiré, por tanto, al apartado III del mismo en su globalidad, no me referiré pues al desarme ni al sistema de seguridad colectiva sino únicamente al uso de la fuerza; verticalmente analizado, sí.

Seré más claro: Hay en el Informe del Secretario General, en relación con el “uso de la fuerza”, posiciones muy rotundamente expresadas que comparto, unas, pero que considero muy discutibles otras; a ambas me referiré. Pero hay también en el Informe, en relación con un uso de la fuerza considerado en vertical como anunciaba, ambigüedades llamativas, en particular cuando reconociendo el Sr. Koffi Annan el “deber de proteger” que la comunidad internacional tendría se resiste a emplear la llave inglesa requerida para dar una vuelta de tuerca que consagre el efecto útil de la mencionada obligación; también de este aspecto trataré más adelante.

Procuraré, tanto en uno como en el otro de estos dos ámbitos, comparar siempre lo que las dieciséis personalidades que el Secretario General nombró para formar un rimbombante Grupo de Alto Nivel mantienen sobre el uso de la fuerza ¹⁵ con lo que finalmente el Secretario General ha considerado prudente asumir en su propio Informe.

2. No a la “Guerra Preventiva”

5. El Informe del Secretario General descarta claramente la posibilidad de un uso unilateral de la fuerza armada en caso de “amenazas que no son inminentes sino latentes”. Por tanto, el

¹¹ *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General (A/59/2005)*, de 21 de marzo de 2005, respectivamente párrafos 25-73, 74-126, 127-152, y 153-219.

¹² *Un concepto...* (A/59/2005) *op. cit.*, pp. 61-69.

¹³ *Ibid.*, párrafo 4.

¹⁴ *Un concepto más amplio...* (A/59/2005) *op. cit.*, apartado III, letra E, párrafos 122-126, p. 36.

¹⁵ Y se recoge en su Informe al que me referí ya incidentalmente (*supra* párrafo 3) y cuya cita completa es la que sigue: *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (A/59/565)*, de 2 de diciembre de 2004, pp. 1-141.



Secretario General, como anteriormente el Grupo de Alto Nivel, rechaza, dicho en román paladino, la doctrina Bush de la “guerra preventiva”.

En esencia, dicha doctrina, patrocinada por la Administración Republicana del Presidente George W. Bush, tras el execrable atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 en Washington y Nueva York sostiene que Estados Unidos corre en la actualidad su peligro más grave por causa del terrorismo y de los Estados que intentan producir o adquirir armas de destrucción en masa para amenazarlos o atacarlos ¹⁶, ante el que Estados Unidos “actuará contra esas amenazas en surgimiento (*sic*) antes de que éstas terminen de formarse” ¹⁷. Y más en concreto, el ataque preventivo se realizará incluso “aunque subsista incertidumbre en cuanto al momento y el lugar del ataque del enemigo” ¹⁸.

La acción preventiva de los Estados Unidos, que éste en caso necesario adoptará en solitario, alcanzará no solo a los terroristas sino también a los Estados que les apoyen, pues “no hacemos ninguna distinción entre los terroristas y los que a sabiendas les dan refugio o les prestan asistencia”; de modo, que el objetivo inmediato de la acción preventiva “será atacar a las organizaciones terroristas de alcance mundial o a todo terrorista o Estado patrocinador del terrorismo” ¹⁹. En tales casos, las acciones preventivas pueden justificar incluso, parece, una guerra abierta que culmine con la ocupación del Estado y la remoción de su régimen político [...].²⁰

La “guerra preventiva” puede desencadenarse asimismo contra los *Estados al margen de la ley* “que intente(n) adquirir o utilizar armas de destrucción en gran escala o sus precursores” ²¹. La lucha contra los Estados al margen de la ley no tiene plazo [...], pues “la

¹⁶ Como gráficamente se señala en el documento sobre la *Estrategia de Seguridad Nacional* elaborado por la Administración republicana, “redes oscuras de individuos pueden traer gran caos y sufrimiento a nuestras costas por menos de lo que cuesta comprar un solo tanque” (*Estrategia... op. cit.*, Introducción [párrafo tercero], III [párrafo séptimo], y V [párrafo cuarto]. La cita textual en el párrafo tercero de la Introducción).

¹⁷ *Estrategia... op. cit.*, Introducción, párrafo quinto. Añadiendo: “mediante la identificación y destrucción de la amenaza antes de que llegue a nuestras fronteras [...], no dudando en actuar solos, en caso necesario, para ejercer nuestro legítimo derecho a la defensa propia con medidas preventivas contra los terroristas [...]” (*Estrategia... III*, párrafo octavo). Porque Estados Unidos “ya no puede depender exclusivamente de una posición de reacción, como lo hicimos en el pasado. La incapacidad de frenar un ataque potencial, la inminencia de las amenazas de hoy y la magnitud del daño potencial que podrían causar las armas preferidas por nuestros adversarios, no permite tal opción. No podemos dejar que nuestros enemigos den el primer golpe” (*Estrategia... op. cit.*, V, párrafo séptimo); y se añade: “Durante siglos el Derecho internacional ha reconocido que no es necesario que los países sufran un ataque antes de que puedan tomar legalmente medidas para defenderse de las fuerzas que presentan peligro inminente de ataque. Expertos jurídicos y juristas internacionales a menudo condicionan la legitimidad de la prevención a la existencia de una amenaza inminente, especialmente una movilización visible de ejércitos, armadas y fuerzas aéreas que se preparan para atacar. Debemos adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy. Los Estados al margen de la ley y los terroristas no buscan atacarnos usando medios convencionales. Saben que esos ataques fracasarían. En cambio, dependen de actividades terroristas y potencialmente del uso de armas de destrucción en masa, armas que pueden ocultarse fácilmente, transportarse en secreto y utilizarse sin previo aviso [...]. Para impedir o evitar tales actos hostiles de nuestros adversarios, Estados Unidos actuará preventivamente, si es necesario”, [V, párrafos noveno, décimo y decimosegundo].

¹⁸ *Estrategia... op. cit.*, V, párrafo decimotercero.

¹⁹ *Estrategia... op. cit.*, III, párrafo segundo (también en el párrafo cuarto de la Introducción: “Estados Unidos hará responsables a aquellos países comprometidos con el terrorismo, incluso a aquellos que dan refugio a terroristas”) y párrafo noveno, respectivamente.

²⁰ *Vid. supra* nota 7.

²¹ *Estrategia... op. cit.*, III, párrafo octavo. En un apartado posterior, el documento describe a estas entidades estatales que se encuentran al margen de la ley: “En los años noventa vimos que surgió un pequeño número de Estados al margen de la ley que aunque diferentes en forma importante, comparten varios atributos. Estos Estados: tratan brutalmente a su pueblo y malgastan sus recursos nacionales en beneficio personal de sus



guerra contra el terrorismo de alcance global es una empresa mundial de duración indeterminada [...], se librar  en muchos frentes [...] durante un largo período de tiempo”²².

No se descarta que las acciones preventivas que se tomen puedan serlo en defensa de otros Estados, amigos y aliados de los Estados Unidos²³, sin que en ningún pasaje del documento se limita geográficamente su ámbito de aplicación, por lo que podrían llevarse a cabo en cualquier lugar del mundo²⁴.

En suma, Estados Unidos se reservan el derecho de lanzar ataques armados preventivos para impedir que un grupo terrorista cometa un ataque a gran escala contra sus intereses, población civil o fuerzas armadas o los de sus amigos y aliados; para acabar con la ayuda que un Estado presta al terrorismo mundial, ocupando su territorio y derrocando a su régimen político si se considera necesario; o contra un Estado que intenta adquirir o utilizar para amenazar o atacar a Estados Unidos o a sus amigos y aliados armas de destrucción en masa. Estos ataques preventivos podrán llevarse a cabo en cualquier parte del mundo y a lo largo de un período indefinido de tiempo. En todos los casos las decisiones que se tomen se fundamentarán en el juicio sobre la situación al que unilateralmente el Gobierno de los Estados Unidos haya llegado.

6. En el supuesto de amenazas “latentes” pero no inminentes de sufrir un ataque armado de terroristas o por parte de un Estado con armas de destrucción masiva e intenciones hostiles, según el Sr. Koffi Annan, la respuesta est  en manos del Consejo de Seguridad²⁵ que puede “autorizar o ratificar²⁶ el uso de la fuerza militar [...] inclusive de manera preventiva, para preservar la paz y la seguridad internacional”²⁷.

No obstante, el Secretario General, consciente de que el Consejo puede no responder a las expectativas generadas, recomienda, lo que me parece dar un paso sobre la situación actual, que el propio Consejo de Seguridad apruebe una resolución en la que exponga los principios o directrices que deben guiar su actuación en supuestos de esta naturaleza (estamos hablando, recuérdese, de eventuales respuestas armadas incluso preventivas frente a amenazas no inminentes) para autorizar o ratificar²⁸ el empleo de la fuerza militar; y en la que, además, dicho órgano “expresе su intención de regirse por ellos al decidir una autorización o un mandato para hacer uso de la fuerza”²⁹.

mandatarios; no muestran respeto al Derecho internacional; amenazan a sus vecinos y violan sin reparos los tratados internacionales de que forman parte; están decididos a obtener armas de destrucción en masa, junto con otras tecnologías militares avanzadas, para usarlas como amenaza u ofensivamente para lograr los propósitos agresivos de sus régimenes; auspician el terrorismo en el mundo y rechazan los valores humanos básicos y detestan a Estados Unidos y todo lo que él represente” (V, párrafo cuarto).

²² *Estrategia...*, Introducción (párrafo cuarto) y III (párrafo tercero asimismo).

²³ “Y como una cuestión de sentido común y de autodefensa, Estados Unidos actuará contra esas amenazas [...]. No podemos defender a Norteamérica y a nuestros aliados esperando que todo salga bien [...]. [...] El propósito de nuestras acciones será siempre el de eliminar una amenaza específica a Estados Unidos y nuestros aliados y amigos” (*Estrategia... op. cit.*, Introducción [párrafo quinto] y V [párrafo decimoquinto]) (la cursiva es mía).

²⁴ “Afganistán ha sido liberado [...]. Pero no es solo en este campo de batalla donde nos enfrentaremos a los terroristas. Miles de terroristas siguen en libertad y han establecido células en Norteamérica, Sudamérica, Europa, Africa, el Oriente Medio y en toda Asia” (*Estrategia... op. cit.*, III, párrafo cuarto).

²⁵ “La tarea no consiste en encontrar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino en lograr que funciones mejor”, *Un concepto más amplio... (A/59/2005) op. cit.*, párrafo 125 (p. 37).

²⁶ Comentar  el verbo que he puesto en cursiva, y que considero de una relativamente inquietante ambigüedad, más adelante (*infra* párrafos 18-19)

²⁷ *Un concepto más amplio... op. cit.*, párrafos 125 y 126 (p. 37).

²⁸ *Vid. supra* nota 26.

²⁹ *Un concepto más amplio... op. cit.*, p. 37, párrafo 126.



Los principios a los que el Sr. Koffi Annan alude se explicitan por él en el mismo Informe: El Consejo debe sopesar la gravedad de la amenaza, el objetivo adecuado de la acción militar propuesta, si otros medios menos graves que el uso de la fuerza podrían conseguir probablemente detener la amenaza, si la opción militar es proporcional a la amenaza en cuestión, y si hay una posibilidad razonable de éxito³⁰

Repárese pues: El Secretario General propone reglar el funcionamiento del Consejo de Seguridad en cuanto a la autorización a Estados miembros del uso de la fuerza armada o la ratificación de la ya empleada³¹ por medio de la adopción de una “doctrina” o de unas directrices cuando ante situaciones de amenaza no inminente sino latentes simplemente deba considerarse la opción del empleo de las armas. No puede criticarlo; yo mismo, y más adelante trataré de ello, consideré una opción similar en el tema de las intervenciones armadas por causa de humanidad.

7. El Informe del Secretario General sigue estrechamente respecto del tema apuntado el que adoptara un año antes el Grupo de Alto Nivel³². Este es, empero, más amplio y explícito, pudiendo destacarse dos comentarios no recogidos expresamente por el Secretario General pero que pueden aclarar de manera útil el espíritu del mensaje:

- A la pregunta de si un Estado puede alegar su derecho de legítima defensa “para prevenir una amenaza que no sea inminente ni próxima”, el Grupo de Alto Nivel contesta que no, que para eso está el Consejo de Seguridad. Y añade:

Si el Consejo de Seguridad decide no hacerlo [no autoriza la fuerza], por definición habrá tiempo para estudiar otras estrategias, entre ellas la persuasión, la negociación, la disuasión y la contención, antes de volver a la opción militar. A quienes esa respuesta suscita impaciencia hay que decirle que, en un mundo lleno de amenazas que se consideran posibles, el riesgo para el orden mundial y para la norma de la no intervención en que sigue basándose simplemente es demasiado grande como para aceptar la legitimidad de la acción preventiva unilateral, en contraposición a la aprobada colectivamente. Dejar que uno lo haga es dejar que lo hagan todos³³.

- El Grupo de Alto Nivel tras entender que al debatir si el Consejo ha de autorizar o aprobar el uso de la fuerza militar debe tener en cuenta ciertos criterios básicos de legitimidad, que el Secretario General recoge en su Informe, precisa que estos deberían quedar incorporados no solo (como ocurre en el del Sr. Annan) en una resolución del Consejo de Seguridad sino también “en resoluciones [...] de la Asamblea General” y que estas resoluciones sean “declaratorias”, añadiendo: “También creemos que sería útil que cada Estado miembro, sea o no miembro del Consejo de Seguridad, se adhiriera a ellos”³⁴.

8. La exclusión de esta doctrina resulta particularmente importante, y a mi juicio bienvenida, fundamentalmente por tres razones:

Primera, porque se produce una vez que se ha aplicado ya en la práctica, como la “Guerras” de Afganistán (2001-2002) e Iraq (2003) demuestra, lo que exigía una postura al respecto: Dejando asimismo al lector del Informe del Grupo de Alto Nivel (el Secretario

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Vid. supra* nota 26.

³² *Un mundo más seguro...* (A/59/565) *op. cit.*, párrafos 183-198 (pp. 60-62) y 204-209 (pp. 64-65).

³³ *Ibid.*, párrafos 190-191, p. 61.

³⁴ *Ibid.*, párrafos 208-209, p. 65.



General se ha guardado de dar pie a la crítica) algo más tranquilo, al percibir que lo que leyó párrafo arriba no quería en realidad decir lo que parecía decir y que dejó estupefacta la doctrina que lo vió (o publicó) primero³⁵; me refiero, claro, a su famoso ya posiblemente párrafo 82³⁶.

Segunda, porque la “doctrina” en cuestión podía ser contagiosa, y su rechazo una buena manera de luchar contra ese peligro³⁷.

Y en tercer lugar, y no es lo de menor importancia, porque la doctrina de la guerra preventiva puede ser muy peligrosa desde otro punto de vista. Item más. El diario estadounidense *The Washington Post* ha informado muy recientemente sobre la revisión en curso que el Pentágono efectúa de los procedimientos nucleares de los Estados Unidos tal y como se aprobaron por última vez en 1995; en un documento, que espera sólo según el diario la aprobación final de D. Rumsfeld, se estudian de nuevo todos los aspectos formales y protocolos que deben seguirse en el caso de que Estados Unidos decida lanzar un ataque nuclear, y en él se contempla la posibilidad de aprobar ataques nucleares preventivos en determinados supuestos³⁸. Miedo da pensar en ello ante determinadas noticias de la práctica internacional contemporánea: Como el triunfo en las elecciones de Irán de un fundamentalista radical, que no ve al parecer la gravedad de declarar públicamente que a Israel, Estado

³⁵ Cervell Hortal, María José: “Darfur, otra crisis olvidada”, *Revista Española de Derecho Internacional*, nº 2 (2004, en prensa); Sanjosé Gil, A.: “Algunas reflexiones sobre el Informe del Grupo de Alto Nivel creado por el Secretario General y el futuro del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 9 (2005), pp. 1-23 (pp. 8-10).

³⁶ “Muchas personas creyeron que era perfectamente natural que los Estados Unidos solicitaran el apoyo del Consejo de Seguridad para la guerra en el Iraq en 2003. Sin embargo, las superpotencias rara vez han solicitado la aprobación del Consejo de Seguridad. El principio de que todos los Estados deberían obtener la autorización del Consejo de Seguridad para usar la fuerza no es algo consagrado por el tiempo. Si así fuese, nuestra fe sería mucho mayor. Nuestro análisis parece indicar precisamente lo contrario: Se trata de una norma relativamente nueva en proceso de evolución, preciada pero que aún no ha cobrado arraigo” (*Un mundo más seguro... A/59/565, op. cit.*, p. 36).

³⁷ Es interesante añadir que el concepto de acción militar preventiva ha calado ya en algún otro país y pudo haberlo hecho en otros. En el primer supuesto se sitúa sin duda el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (*vid. J.A. González Vega: “Política de defensa, uso de la fuerza y legalidad internacional: Una aproximación a las concepciones estratégicas desde la perspectiva del Derecho Internacional”, Cuadernos Aragoneses de Economía*, vol. 14 [2004], nº. 2, pp. 363-396, pp. 379-380; no obstante, el Ministerio de Defensa británico no se ha atrevido a incluir ese concepto en la última edición de su Manual sobre los conflictos armados, texto que “is intended as a description of the law as at 1 July 2004” y en el que considera como únicas excepciones a la prohibición del uso de la fuerza la autorización del Consejo de Seguridad, la legítima defensa “if an armed attack occurs” y, excepcionalmente y de acuerdo con las circunstancias de cada caso, para evitar catástrofes humanitarias [citando Iraq, 1991 y Kosovo 1999], UK Ministry of Defence (2004): *The Manual of the Law of Armed Conflict.*, Oxford, Oxford University Press, pp. X y 2-3). En el segundo lo hubiera, quizás, estado España. Y es que el entonces Presidente del Gobierno, en un discurso a los Mandos de las Fuerzas Armadas de 21 de octubre de 2003 mencionó la eventualidad de “emprender acciones de carácter anticipativo aunque estén restringidas a determinados casos”, posiblemente con base en un documento firmado por el a la sazón Jefe de Estado Mayor de la Defensa sobre la Estrategia Militar Española Las ideas de fondo del discurso presidencial, que fue reproducido en su integridad por *El País* de 22 de octubre de 2003, aparecen de nuevo en la respuesta dada a la pregunta del diputado de Izquierda Unida en el Congreso Sr. Llamazares en la sesión del 5 de noviembre (*Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VII Legislatura, nº 292, sesión plenaria nº 279, de 5 de noviembre de 2003, p. 15.361); en el mencionado documento sobre la Estrategia Militar de España el concepto de “anticipación” se considera como uno de los principios rectores de la nueva concepción estratégica que pretende mantenerse (*vid. González Vega: “Política de defensa...” op. cit.*, pp. 379-383 y 390-392).

³⁸ Como ante una “inminente agresión de armas biológicas...” o con un enemigo que “trate de utilizar armas no convencionales contra Estados Unidos, sus aliados o poblaciones civiles” (Marta G. Hontoria: “Estados Unidos aplicará a su arsenal nuclear la doctrina del ataque preventivo de Bush”, *La Razón*, 12 de septiembre de 2005, p. 19).



soberano y miembro de la Organización de Naciones Unidas, “debe borrarle del mapa”; y la relación de ambas cuestiones con la decisión de Irán de reanudar su programa de enriquecimiento de uranio³⁹. Las amenazas de llevar el asunto ante el Consejo de Seguridad y las previsibles reticencias de China (que tras perder los contratos de suministro de petróleo que había firmado con Iraq debido a la guerra suscribió un acuerdo con Teherán de 56.284 millones de euros) en la adopción de sanciones lo suficientemente disuasorias contra ese país, abren la puerta a un oscuro panorama sobre el que pende de un hilo la inquietante afirmación del Presidente de los Estados Unidos (porque por increíbles que nos parecieran en su momento declaraciones del mismo tipo ¡se llevaron a cabo en el supuesto de Iraq!) de que no puede excluirse el empleo de la fuerza contra el régimen iraní⁴⁰; y es que recuérdese que Estados Unidos no actúa en supuestos tales por impulsos, sino siguiendo una “doctrina”, la que viene escrita en su *Estrategia de Seguridad Nacional* (2002) y que ha abierto la “guerra preventiva” contra terroristas, los Estados que los apoyan y aquellos otros que se proveen de armas de destrucción masiva [...]⁴¹.

3. La Legítima Defensa Preventiva.

3.1. De una interpretación ortodoxa del Derecho vigente

9. No es el momento de entrar detalladamente en un análisis del concepto de legítima defensa. Baste decir que la Carta de Naciones Unidas (1945) supuso la cristalización de todo un proceso anterior de prohibición gradual del uso individual de la fuerza. Con la Carta, cuaja una norma consuetudinaria de carácter general en cuya virtud, y salvo en genuina y estricta legítima defensa, el uso de la fuerza armada era un monopolio del Sistema de Seguridad Colectiva gestionado por el Consejo de Seguridad.

Las violaciones habidas de la norma, que han propiciado y/o dado fuerza a tendencias doctrinales en defensa de un ensanchamiento del concepto de legítima defensa no han podido alterar el Derecho positivo. Así, frente a quienes han defendido el recurso a esa figura como justificación del empleo de la fuerza armada para proteger la vida de sus nacionales en el extranjero, como la respuesta adecuada a la violación por otro Estado de la prohibición al usar la fuerza armada de modo indirecto o puntual, o para anticiparse a un eventual ataque armados, ya con base en el fracaso del Sistema ya en la presunta, pero nunca bien justificada, existencia si es que no supervivencia de un Derecho internacional consuetudinario más “relajado” que el de la Carta, se levantan “sólidas como rocas” las sucesivas, recientes y reiteradas tomas de posición de la Corte Internacional de Justicia (1986, 1996, 2003, 2004):

- La Corte entiende que la legítima defensa presupone la existencia de un ataque armado en forma y que sólo cuando lo hay cabe invocarla regularmente, negando esa posibilidad incluso aunque el Estado contra el que pretenda ejercerse haya violado la prohibición del uso de la fuerza armada llevando a cabo alguno de los “usos menores” de la misma a los que se ha referido el Tribunal en sus asuntos sobre las *actividades*

³⁹ Vid. C. Gutiérrez Espada y R. Bermejo García: “El programa nuclear iraní en el ojo del huracán”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LVII, nº 1 (2005, en prensa).

⁴⁰ En una entrevista concedida a la televisión pública israelí, el presidente G. W. Bush se negó a excluir la opción militar contra Irán en la resolución de esta crisis: “Todas las opciones están sobre la mesa. Vds. saben que hemos utilizado la fuerza en el pasado para asegurar la seguridad de nuestro país” respondió al ser interrogado sobre un eventual ataque de los Estados Unidos a las instalaciones nucleares iraníes (*ABC*, 13 de agosto de 2005, p. 29).

⁴¹ Vid. *supra* párrafo 5



militares y paramilitares en y contra Nicaragua (1986) y en el de las *plataformas petrolíferas* (2003)⁴². Y lo ha concretado además, considerando que no constituyen usos de la fuerza susceptibles de ser calificados como un ataque armado que justifique una respuesta en legítima defensa: El apoyo a fuerzas rebeldes de un Estado por medio del suministro de armas o apoyo logístico⁴³; un ataque puntual con el lanzamiento de un misil contra un buque mercante o los disparos repetidos hacia un helicóptero militar desde una patrullera; o el sembrado de una mina con la que choca un navío de guerra⁴⁴. El Tribunal ha entendido, en cambio, que el ataque armado exigido por el derecho de legítima defensa sí se da en los supuestos de agresión indirecta regulados en el artículo 3, letra g de la Definición de la Agresión, aneja a la resolución 3314 (XXIX) de 19 de diciembre de 1974, de la Asamblea General, esto es, cuando los actos armados equiparables por su gravedad a los que se enumeran en las letras a) a f) de dicho artículo se cometen por grupos o bandas armadas *enviadas por un Estado* o *este participa sustancialmente en dichos actos*⁴⁵. Criterios estos que vienen a coincidir con los que,

⁴² Analizando la naturaleza consuetudinaria de la norma que prohíbe el uso de la fuerza, en el asunto Nicaragua, la CIJ reconoce que “[...] puede distinguirse entre las formas más graves del uso de la fuerza (las constitutivas de una agresión armada) y otras modalidades menos brutales [...]”. En cualquier caso, la Corte deja claro que “en el supuesto de la legítima defensa [...] este derecho solo puede ser ejercido si el Estado interesado ha sido víctima de una agresión armada” (sentencia de 27 de junio de 1986, párrafos 191 y 195, *CIJ Recueil 1986*, pp. 101, 103-104). En el caso de las plataformas petrolíferas, la Corte ha reafirmado que para que un Estado pueda invocar el derecho de legítima defensa (Estados Unidos en el caso) debe demostrar “que ha sido atacado y que Irán era responsable de dichos ataques, y que estos eran de tal naturaleza que podían ser calificados de ‘agresión armada’ tanto en el sentido del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas como según el Derecho consuetudinario en materia de uso de la fuerza”, autocitándose a continuación el Tribunal para referirse al pasaje ya apuntado más arriba de su sentencia en el caso Nicaragua en el que distinguió entre usos de fuerza graves y menos graves (sentencia de 6 de noviembre de 2003, párrafo 51; no publicada aún en la recopilación de jurisprudencia de la Corte, puede consultarse en *International Legal Materials*, XLII [2003], nº 6, pp. 1334-1485).

⁴³ La Corte rechazó la pretensión de Estados Unidos de actuar en legítima defensa contra Nicaragua por ayudar a este país a la guerrilla de El Salvador, Honduras y Costa Rica, afirmando que el Tribunal “no piensa que la noción de ‘agresión armada’ pueda cubrir [...] también una asistencia a los rebeldes en forma de suministro de armas, de asistencia logística o de otro tipo [aunque] pueda verse [sí] en dicha asistencia una amenaza o uso de la fuerza o el equivalente a una intervención en los asuntos internos o externos de otros Estados” (s. de 27 de junio de 1986, párrafo 195, *CIJ Recueil 1986*, pp. 103-104).

⁴⁴ Estudiando si Estados Unidos, al atacar el 19 de octubre de 1987 el complejo de Reshadat, tenía o no derecho de legítima defensa como respuesta, según dicho país, a los ataques armados anteriores de Irán, la Corte tras constatar que dichos ataques consistieron en el impacto con minas de un buque con bandera estadounidense (el *Bridgeton*) y otro que no enarbolaba su pabellón pero sí era propiedad de intereses americanos (el *Texaco Caribbean*), disparos repetidos de lanchas iraníes contra helicópteros de la Marina de los Estados Unidos, y el lanzamiento de un misil contra el navío *Sea Isle City* de bandera estadounidense, afirma a continuación: “Tomados conjuntamente [...] estos incidentes no parecen en opinión de la Corte, constituir una agresión armada contra los Estados Unidos comparable a la que en el asunto de las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* ella misma ha calificado de ‘formas más graves’ de un uso de la fuerza [...]” (sentencia de 6 de noviembre de 2003, párrafo 64 *in fine*). En cuanto a sus ataques a los otros complejos, el 18 de abril de 1988, que Estados Unidos explicaba como una respuesta al choque con una mina de su navío de guerra *Samuel B. Roberts*, “la Corte [aunque] no excluye que el minado de un solo buque militar pueda bastar para justificar que se haga uso del ‘derecho natural de legítima defensa’; a la vista del conjunto de las circunstancias [...] la Corte no puede decir que se haya demostrado que los ataques contra las plataformas de Salman y de Nasr constituyen una respuesta justificada a una ‘agresión armada’ de Irán contra los Estados Unidos resultante del impacto con dicha mina” (sentencia de 6 de noviembre de 2003, párrafo 72).

⁴⁵ Según la Corte Internacional de Justicia, en el asunto relativo a las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (1986), “se puede, en particular, considerar admitido que, por agresión armada, debe entenderse no solo la acción de fuerzas armadas regulares a través de una frontera internacional sino también ‘el envío por un Estado o en su nombre de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables’ (entre otros) a una verdadera agresión armada desarrollada por fuerzas regulares, ‘o a su sustancial participación en dichos actos’. Esta descripción, que figura en el artículo 3, g de la definición de la agresión aneja a la resolución 3314 (XXIX) de la



con carácter general y no solo respecto a la comisión de un ataque armado en particular, exige el artículo 8 del Proyecto de la CDI sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001) ⁴⁶. Es decir, y para dejar sentadas inequívocamente las cosas, sólo cuando bandas armadas o grupos terroristas *son enviados por un Estado* a otro para cometer en él actos armados que puedan calificarse por su gravedad de un genuino ataque armado o dicho Estado, si es que él no los envía, participa sustancialmente en los actos llevados a cabo por esos grupos controlando a sus durante la puesta en práctica de los mismos, el Estado víctima de tales ataques podrá, en aplicación de las normas del Derecho internacional general sobre el uso de la fuerza y las que regulan, en el contexto del Derecho de la Responsabilidad, la imputación al Estado de los hechos ilícitos, podrá ejercer el derecho de legítima defensa individual y/o colectiva contra el Estado culpable.

- La Corte ha defendido, asimismo, en su jurisprudencia que en el caso en que sea posible invocar la legítima defensa, ésta debe responder a las exigencias de necesidad, inmediatez y proporcionalidad en la respuesta armada que se desencadene ⁴⁷.

Asamblea General puede ser considerada como la expresión del Derecho internacional consuetudinario [...]” (s. de 27 de junio de 1986, párrafo 195, *CIJ Recueil 1986*, p. 103).

⁴⁶ Según una norma de Derecho internacional aplicada ya por la jurisprudencia internacional desde finales del siglo XIX y principios del XX, los comportamientos de los particular no son imputables al Estado como regla general. Cuestión distinta es que “con ocasión” de hechos de los particulares, los órganos del Estado se comporten de manera negligente o intencionadamente se abstengan de impedir y/o reprimir esos hechos; caso en el cual, empero, como se habrá intuido, la indiscutible responsabilidad internacional del Estado encuentra su base jurídica en la disposición que atribuye al Estado los comportamientos de sus propios órganos [...]. Ahora bien, excepcionalmente, cuando exista una relación específica entre los particulares que se comportaron de modo contrario a lo dispuesto por una obligación internacional en vigor para el Estado y el Estado mismo; esto es, en los supuestos en los que estos actúan por cuenta del Estado los hechos “del sector privado” sí se consideran como “del Estado” (*vid.* los casos que cita la Comisión de Derecho Internacional en el comentario 2 al artículo 8 de su Proyecto definitivo de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional. Quincuagésimo tercer período de sesiones [(23 de abril a 1 de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001)]. Asamblea General. Documentos oficiales. Quincuagésimo sexto período de sesiones. Suplemento nº 10 [56/10]*, Naciones Unidas, Nueva York 2001, pp. 10-405, p. 92, nota 169). El TIJ ha hecho uso de esta misma norma, manejando los artículos 8.a y 11 del Proyecto sobre la responsabilidad internacional del Estado de la CDI que esta aprobó en primera lectura, en los asuntos relativos al *personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán* (sentencia de 24 de mayo de 1980, párrafos 66-67, *CIJ Recueil 1980*, p. 74 y en el de las *actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua* (sentencia de 27 de junio de 1986, *CIJ Recueil 1986*, pp. 61-62). El texto definitivo de artículos aprobado por la CDI (2001) codifica esa norma en su artículo 8, cuando incluye como uno de los “casos adicionales” de imputación al Estado en virtud del Derecho internacional los comportamientos de un particular o grupo de particulares que este les ha ordenado, dándoles las pertinentes instrucciones, o, de no ser así, únicamente cuando los hechos que se trate han sido cometidos por esas personas bajo la dirección o el control del Estado, con lo que habrá que “apreciar en cada caso si el comportamiento ha sido controlado por el Estado en tal medida que deba atribuirse a éste” (Comentario número 5 al artículo 8, *Informe CDI...A/56/10...cit.*, p. 95). *Vid.* Gutiérrez Espada, C. (2005): *El hecho ilícito internacional*, Madrid, Dykinson, p. 94 ss. (párrafos 72 ss.).

⁴⁷ “La legítima defensa solo puede justificar medidas proporcionales a la agresión armada sufrida, y necesarias para responder a ella” (sentencia de 27 de junio de 1986, asunto sobre las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, párrafo 194, *CIJ Recueil 1986*, p. 103). “La sumisión del ejercicio del derecho de legítima defensa a las condiciones de necesidad y proporcionalidad es una regla de Derecho internacional consuetudinario” (dictamen consultivo de 8 de julio de 1996, asunto sobre la *legalidad del uso o amenaza de las armas nucleares*, párrafo 41, *CIJ Recueil 1996*, p. 245). Asimismo, en el caso de las *plataformas petrolíferas* el Tribunal exige los requisitos de necesidad y proporcionalidad (sentencia de 6 de noviembre de 2003, párrafos 73-77). En particular, es especialmente expresivo en un pasaje sobre la exigencia de proporcionalidad respecto del ataque llevado a cabo por fuerzas aéreas y navales de los Estados Unidos sobre los complejos de Salman y Nasr (“[la Corte] no puede hacer abstracción de la amplitud del conjunto de la operación, que se saldó básicamente con la destrucción de dos fragatas iraníes y cierto número de otros navíos y aeronaves. Como respuesta a la siembra, por autor no identificado, de la mina con la que impactó un solo navío americano que,



- La Corte, en el asunto de las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (1986), ha exigido, respecto de la legítima defensa colectiva, y además de algún otro requisito, que el Estado en cuya defensa otro pretende actuar haya solicitado dicha ayuda⁴⁸.
- Sólo respecto de las armas nucleares, la Corte duda, no habiendo podido responder sobre la legalidad del empleo en legítima defensa de las mismas en una situación extrema, en la que se encuentre amenazada la supervivencia del Estado⁴⁹.
- En el asunto sobre *las consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en territorio (palestino) ocupado* (2004), la Corte precisa, en el contexto de la pretensión israelí de que hoy se reconoce “claramente el derecho de los Estados al recurso a la fuerza en legítima defensa contra los atentados terroristas”, que esta figura solo puede invocarse en los casos de ataques armados entre Estados, no en los casos de violencia interna, es decir, en el territorio de un Estado (o en territorio ocupado por este)⁵⁰. Lo cual no quiere decir, por supuesto, que un Estado no pueda defenderse incluso con la legítima defensa cuando otro “le envía” terroristas o “los dirige y controla”; solo será preciso, como antes apuntaba, que los actos cometidos equivalgan por su gravedad a un genuino ataque armado⁵¹.

10. La jurisprudencia internacional, y desde luego el tenor literal del artículo 51 de la Carta, conectan tan estrechamente la noción de legítima defensa con la del desencadenamiento de un ataque armado que la deducción de que sin éste no hay legítima defensa fluye naturalmente [...]. Esto en principio apuntaría a considerar ilegal toda respuesta mientras que un ataque armado no exista, lo que exigiría que por lo menos éste haya comenzado.

¿Y sobre la *legítima defensa preventiva*? Siendo inequívoca la necesidad, para que pueda invocarse regularmente el derecho de legítima defensa individual o colectiva, la existencia de un ataque armado, parece evidente que en cuanto “exista” el derecho nace [...]: Y es razonable pensar que una vez “lanzado” o “desencadenado”, el ataque “existe” ya. Estoy por ello firmemente convencido, por ejemplo, que una eventual respuesta armada de los Estados

pese a resultar gravemente dañado no se hundió ni su tripulación sufrió pérdida alguna de vidas humanas, ni la operación *Praying Mantis* en su conjunto ni aquella de sus manifestaciones consistente en la destrucción de las plataformas de Salman y Nasr podrían ser considerados, en las circunstancias del caso, como un empleo proporcionado de la fuerza a título de legítima defensa” (s. 6 de noviembre de 2003, párrafo 77).

⁴⁸ “En caso de invocación de la legítima defensa colectiva, es preciso esperar a que el Estado en cuyo beneficio va a utilizarse se declare víctima de una agresión armada [...]. En cualquier caso, la Corte comprueba que en Derecho internacional consuetudinario, tanto el general como el particular del sistema jurídico interamericano, ninguna regla permite el juego de la legítima defensa colectiva sin que medie solicitud del Estado que se considera víctima de una agresión armada [...]. En cualquier caso, la Corte comprueba que en Derecho internacional consuetudinario, tanto el general como el particular del sistema jurídico interamericano, ninguna regla permite el juego de la legítima defensa colectiva sin que medie solicitud del Estado que se considera víctima de una agresión armada. La Corte concluye que la exigencia de una petición del Estado víctima de la agresión alegada se añade a la de una declaración por la que ese Estado se proclame agredido” (s. 26 junio de 1986, párrs. 195 y 199, *CIJ Recueil 1986*, pp. 104-105).

⁴⁹ Por siete votos a favor y siete en contra, decidiendo el voto de calidad del Presidente, la Corte entendió que “la amenaza o el uso de de armas nucleares en general serían contrarios a las reglas del Derecho internacional de los conflictos armados y en particular a los principios y reglas del Derecho internacional humanitario; no obstante, en el estado actual del Derecho internacional, y teniendo en cuenta los elementos de hecho a su disposición, el Tribunal no puede afirmar de manera definitiva si la amenaza o el uso de armas nucleares sería ilegal o no en una extremada circunstancia de legítima defensa, en la que estuviera en juego la supervivencia misma del Estado” (dictamen de 8 de julio de 1996, párrafo 105-E; también párrafos 95-97).

⁵⁰ Dictamen de 9 de julio de 2004, párrafos 138-139.

⁵¹ *Vid. supra* este mismo párrafo.



Unidos a la flota naval o aérea del Japón en rumbo hacia Pearl Harbour hubiera sido una correcta manifestación de ese derecho inmanente de legítima defensa.

Si el ataque armado no existe no puede haber legítima defensa. Por tanto, esta no puede invocarse preventivamente ante la amenaza de un ataque, ante incluso la inminencia de un ataque armado, pues en tales supuestos el delito sigue solo en la mente del presunto culpable. No existe, empero, como es sabido unanimidad doctrinal en este punto, pues es bien conocida la opinión de un sector de la doctrina anglosajona, que defiende la licitud de la legítima defensa en los casos de “amenaza” o “inminencia” de ataque armado; tendencia dominante posiblemente pero no unitaria en términos absolutos, pues destacable es por no incluirse en ella la postura defendida por el profesor Bronwlie en su “clásico” sobre el tema de 1963⁵² y que a la postre se fundamenta en la oportuna reflexión, que doctrina contemporánea ha recordado después, de que si bien la “fórmula Webster” en el asunto del *Caroline* pudo ser adecuada para el Derecho internacional en vigor del siglo XIX no es precisamente incontrovertido que el concepto de defensa preventiva que en ella hay sobreviviera a la adopción misma de la Carta [...] ⁵³; también lo es, sin embargo, que en conjunto la corriente doctrinal mayoritaria, incluida la española, defiende una interpretación del artículo 51 de la Carta, basada tanto en el sentido natural de sus términos como, repárese, en los trabajos preparatorios de aquella ⁵⁴, que considera necesario un ataque armado en curso como requisito indispensable de la legítima defensa: “La mayoría de los autores”, se ha recordado recientemente con referencia a la doctrina europea en su conjunto, ha defendido precisamente ante casos de la práctica internacional más reciente que la utilización de la fuerza en legítima defensa:

solo es admisible en cuanto respuesta a un ataque armado en curso y en tanto que el Consejo de Seguridad no está en disposición de intervenir para mantener la paz y seguridad internacionales. La simple amenaza de un ataque armado debe ser denunciada al Consejo de Seguridad al cual corresponde verificar su existencia [...] y adoptar las medidas para evitarlo⁵⁵.

La falta de unanimidad en un tema tan crucial entre “la doctrina de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones”, por emplear los términos del Estatuto de la Corte (artículo 38.1.d), reclamaba un poderoso viento jurisprudencial que dispersara la neblina [...]. Pero éste no ha soplado:

⁵² Bronwlie, Ian (1963): *International Law and the Use of Force*, Oxford, Clarendon Press (reimpresión de 1968), pp. 231 ss., 248 ss., 265 ss., 272 ss.

⁵³ Vid. Bothe, M.: “Terrorism and the legality of pre-emptive force”, *European Journal of International Law*, Vol. 14, nº 2 (2003), pp. 227-240 (p. 231-232); Ripol Carulla, S.: “La nueva doctrina global de defensa preventiva. Consideraciones sobre su carácter y fundamento”, en García Segura, C. y Rodrigo Hernández, A.J. (eds.) (2004): *El imperio inviable: el ordenamiento internacional tras el conflicto de Irak*, Madrid, Tecnos, pp. 141-164 (pp. 145-152).

⁵⁴ La posibilidad de la legítima defensa preventiva se debatió y se rechazó, entre otros por los Estados Unidos en el marco de la Conferencia de San Francisco que dio vida a la Carta de Naciones Unidas (*United Nations Conference of International Organization*, vol. 11, pp. 72-73).

⁵⁵ M. Iovane Y F. De Vittor: “La doctrine européenne et l’intervention en Iraq”, *Annuaire Français de Droit International*, XLIX (2003), pp. 3-16, p. 27 (con cita en sus notas 35 y 36 de no pocos autores). En este mismo sentido, L.I. Sánchez Rodríguez: “Una cara oscura del Derecho internacional: Legítima defensa y terrorismo internacional”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2002*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 269-299 (p. 281); Cacéese, A.: *International Law*, op. cit., párrafo 18.2.3 (pp. 357-362); Gray, C. (2004): *International Law and the Use of Force*, 2ª ed., Oxford, Oxford University Press, pp. 129-134.



- En el asunto de las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (1986), la Corte que en su sentencia se expresa de tal manera que un lector no particularmente receloso deduciría con razón que el ataque armado en curso es una *conditio sine qua non* [...] ⁵⁶, aclara ella misma el tema con rotundidad: No, su sentencia no se ocupa, ni por tanto puede interpretarse su “doctrina” en un sentido o en otro sobre la misma, de la legítima defensa preventiva ⁵⁷.
- Ninguna afirmación expresa sobre la legítima defensa preventiva hace la Corte en su dictamen sobre *legalidad del uso o amenaza de las armas nucleares* (1996), y no creo que sea lícito extraer de ciertas afirmaciones que en él se hacen interpretación alguna sobre la misma ⁵⁸; no se refiere a la cuestión, y punto. Problema distinto es si no hubiera podido hacerlo, que a mi juicio sí, dadas las circunstancias del asunto ⁵⁹; pero interpretar en un sentido u otro este silencio me parece aventurado.
- Y, en fin, en el caso de *las plataformas petrolíferas* (2003), posterior a la decisión de 1986 sobre Nicaragua y asimismo a la guerra de Afganistán (2001), la Corte deja claramente sentado que la legítima defensa es una respuesta a una agresión sufrida, precisando qué no se entiende por ataque armado susceptible de generar ese derecho, y exigiendo en la respuesta defensiva las notas de necesidad y proporcionalidad. No hay, empero, alusión alguna a la legítima defensa preventiva, aunque hubiera podido plantearse igualmente: De hecho, los Estados Unidos, aún sin situarse en la figura estrictamente hablando de un uso anticipatorio de la fuerza sino en el marco de un ataque armado continuado por Irán, basó sus ataques como un medio de “prevenir” nuevos actos armados iraníes ⁶⁰; pero la Corte no tuvo en cuenta esas alegaciones.

Tiendo a pensar que en ese asunto, pues en él se da una decisión más explícita y detallada sobre esta figura que en su dictamen de 1996, la doctrina sentada por la Corte no se armoniza con la legítima defensa preventiva, al menos por dos razones: El Tribunal “habla” de tal manera que la legítima defensa parece posible cuando *ya hay* una víctima de un *uso de la fuerza armada*, no cuando dándose sólo un peligro o amenaza de la misma no aparece todavía

⁵⁶ Vid. *ad ex.* las palabras que inician el párrafo 195 de su sentencia de 27 de junio de 1986, *CIJ Recueil 1986*, p. 103. Esta parece ser también la opinión del profesor J.A. Pastor Ridruejo (“Puede decirse que la Corte no pareció muy favorable en términos generales a la legalidad de la legítima defensa preventiva”, en “¿Un nuevo gendarme de la paz y seguridad internacionales?. A propósito de la guerra de Irak en la primavera de 2003”, *Pacis Artes. Obra homenaje al profesor Julio D. González Campos*, tomo I [Derecho internacional público, y Derecho Comunitario y de la Unión Europea], Madrid, Universidad Autónoma de Madrid-Eurolex, 2005, pp. 463-478, p. 470).

⁵⁷ “Dadas las circunstancias en las que ha nacido la controversia, el derecho de legítima defensa sólo se plantea en este caso en el marco de una agresión armada en curso y no se refiere a la cuestión de la licitud de una reacción ante la amenaza inminente de una agresión armada. La Corte no se pronunciará sobre este tema” (sentencia de 27 de junio de 1986, párrafo 194, *CIJ Recueil 1986*, p. 103).

⁵⁸ Por ejemplo, cuando afirma literalmente: “En su artículo 51, la Carta reconoce el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva *si tiene lugar un ataque armado*” (dictamen de 8 de julio de 1996, párrafo 38) (la cursiva es mía). O cuando el Tribunal duda de si cabría o no el derecho de legítima defensa (nuclear) cuando “estuviera en juego” (¿amenazada simplemente?) la supervivencia del Estado (dictamen cit., párrafos 96, 97 y 105, letra E).

⁵⁹ La legalidad de la amenaza o el uso por un Estado de las armas nucleares, cuando fue precisamente con relación a este tipo de armas con el que un sector doctrinal “resucitó” la cuestión de la legítima defensa preventiva.

⁶⁰ Sentencia de 6 de noviembre de 2003 cit., párrafo 49; CR 2003/7; y United States' Counter-Memorial, párrafo 4.01 y United States' Rejoinder, párrafo 5.35.



“golpeado” alguno ⁶¹; la Corte es muy clásica en el tratamiento de la legítima defensa: Reclama todos los requisitos pertinentes (necesidad, proporcionalidad, información al Consejo...), con particular exigencia en ocasiones pues pide pruebas ciertas y claras de dichas exigencias y pruebas claras y ciertas de la imputación de Irán [...] ⁶². E insiste, además, en que solo los usos de la fuerza armada más graves, el ataque o agresión armada pura y dura, pueden dar lugar al derecho de legítima defensa ⁶³, ofreciendo incluso, además, a juicio de algunos de los comentaristas de su sentencia, una interpretación “restrictiva” de lo que por ataque armado deba entenderse ⁶⁴.

11. Y no me parece que la “Guerra de Afganistán” (2001-2002) sea un precedente decisivo en pro del endoso de la legítima defensa preventiva en el Derecho internacional contemporáneo; al menos *suficiente* o *decisivo* como antes he escrito.

El ataque armado que Estados Unidos básicamente ha desencadenado contra Afganistán, lugar de refugio de la organización terrorista liderada por Osama Ben Laden Al-Qaeda, llegando hasta la remoción del régimen político en el poder en ese país ⁶⁵, se ha cobijado, en boca de los políticos bajo las alas protectoras de la *legítima defensa*. ¿*Legítima defensa* contra un *Estado* para responder a los ataques de una *organización* terrorista?. El art. 51 de la Carta de Naciones Unidas está pensado para la hipótesis en que las fuerzas armadas de un Estado desencadenan contra otro un ataque armado “penetrando” sus fronteras y hollando su territorio físicamente, bombardeando su territorio o, en fin, atacando sus fuerzas armadas o flotas mercantes o aéreas ⁶⁶; es decir, está pensado para las relaciones “entre Estados”, como la Corte Internacional de Justicia ha afirmado en el *asunto sobre las consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en territorio (palestino) ocupado* ⁶⁷. No es este el caso: Las fuerzas armadas de Afganistán ni invadieron Estados Unidos, ni bombardearon su territorio, ni atacaron a sus fuerzas armadas o a su flota civil mercante o aérea.

Es verdad que el Derecho internacional ha aceptado un ensanchamiento de la figura de la legítima defensa en ciertos supuestos de *agresión indirecta*. En ciertos supuestos digo, a saber, cuando un Estado *envía* grupos armados a otro país y allí se cometen por estos *actos armados equivalentes a un ataque armado en debida o forma o participa sustancialmente* en

⁶¹ “En consecuencia [dice la Corte], para establecer que tenían derecho a atacar a las plataformas iraníes en el ejercicio del derecho de legítima defensa individual, los Estados Unidos deben demostrar *que han sido ya atacados* y que Irán era el responsable de tales ataques, y que estos eran de *tal naturaleza que hubieran podido calificarse de ‘agresión armada’ tanto en el sentido del artículo 51 de la Carta como según el Derecho consuetudinario sobre el uso de la fuerza*” (sentencia de 6 de noviembre de 2003, párrafo 51) (la cursiva es mía).

⁶² Sentencia cit., párrafos 61 ss., 71 ss..

⁶³ Sentencia cit., párrafo 64 (*vid. supra* párrafo 9).

⁶⁴ *Ad ex. D. Momtaz*: “Did the Court miss an opportunity to denounce the erosion of the principle prohibiting the use of force?”, en Symposium: Reflections on the ICJ’s Oil Platforms Case, *Yale Journal of International Law*, 29 (2004), pp. 307 ss. (p. 313).

⁶⁵ Nadie, al parece, se atrevió a hacer lo propio en la “Guerra del Golfo” (1990-1991) respecto del régimen iraquí. “Inmenso error” según algunos en el que, decían, no debe volver a incurrirse (¿nos suena la “música”, hablando como estamos de la Guerra de Iraq [2003]?).

⁶⁶ *Definición de la Agresión*, art. 3, letras a, b y d (resolución 3394 [XXIX], de 14 de diciembre de 1974, de la Asamblea General de Naciones Unidas): “[...] cualquiera de los actos siguientes, independientemente de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión: a) La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque [...]; b) el bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado [...]; d) el ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea”.

⁶⁷ *Vid. dictamen consultivo* de 9 de julio de 2004, párrafos 138 y 139.



dichos actos ⁶⁸, se comete asimismo una agresión armada con lo que se abre para el Estado víctima la invocación de su derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva. ¿Pueden, los ataques terroristas del 11-S calificarse de un *ataque armado* a los efectos de despertar el derecho de legítima defensa del Estado que los sufrió?. Actos aislados de terrorismo nunca se han calificado así. Todos recordaremos la invocación que de la legítima defensa efectuó Estados Unidos para justificar sus ataques aéreos sobre las ciudades libias de Trípoli y Bengasi (1986), como respuesta al atentado terrorista en una discoteca berlinesa por agentes libios, y el rechazo que la misma provocó en Naciones Unidas, y lo mismo pudiera decirse del ataque aéreo israelí, en Túnez, a las sedes de la “organización terrorista” de la OLP (1985) [...]. No obstante, la magnitud de los actos terroristas del 11-S, que implicaron el uso de varias aeronaves repletas de combustible y con cientos de rehenes a bordo, la destrucción perseguida y conseguida (dos inmensos edificios en el centro de una pobladísima urbe), el número final de víctimas (varios miles) ⁶⁹, y la naturaleza particular de algunos de los objetivos (piénsese en el Pentágono, en Washington D.C., el centro nervioso de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos), llevan a pensar que actos de esta naturaleza podrían considerarse equiparables en sus objetivos y efectos a muchos ataques armados ortodoxamente desarrollados, por lo que serían un precedente que de repetirse debería tenerse en cuenta *pro futuro* a estos efectos.

Si, por tanto, cabría aceptar que los grupos que actuaron en Nueva York y Washington cometieron actos armados de naturaleza similar a los que se exigen para la calificación de una agresión, según la resolución 3314 (XXIX), ¿puede también entenderse que esos grupos fueron *enviados por* o sus *ataques contaron con la participación sustancial de Afganistán*?. Porque de ser así, parece, en efecto, que el derecho de legítima defensa del Estado víctima estaría justificado [...]. No existen, sin embargo, pruebas al menos que se conozcan, de que el Gobierno talibán de Afganistán *enviara* con instrucciones concretas a los terroristas de Al-Qaeda o que estos actuaran *en su nombre*. Por el contrario, este Gobierno sí brindó apoyo y dio refugio a esa organización en su territorio, la permitió montar bases propias de entrenamiento y adiestramiento y se negó, siempre, a entregar a su máximo dirigente, Osama Ben Laden, a los Estados cuya extradición reclamaban. ¿Implica conducta tal una *participación sustancial en los actos armados que dicha organización terrorista cometió el 11-S*?. En los actos terroristas concretos del 11 de S no lo creo, si atendemos a que el grado de control exigible según la Corte Internacional de Justicia en el *asunto sobre las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua* debe referirse a cada acto en concreto, no bastando para imputar a un Estado un ataque en particular de grupos armados el que este en general los financie, apoye y ayude en su lucha armada; siendo, por lo demás, si es que queremos ir a todo el fondo, el apoyo de Afganistán a la organización terrorista más pasivo y menos vehemente que el que Estados Unidos prestara a las fuerzas de la *contra* en su lucha contra el Gobierno sandinista de Nicaragua ⁷⁰. El artículo 8 del *Proyecto (definitivo) de*

⁶⁸ *Definición de la Agresión, op. cit.*, art. 3, letra g: “El envío por un Estado o en su nombre de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos”.

⁶⁹ Para Ch. Tomuschat el número de nacionales de un Estado blanco u objetivo del ataque (él se plantea el caso del secuestro o toma de rehenes de los nacionales de un Estado por grupos armados o terroristas o del peligro para su vida en situaciones de desorden...) puede conducir a un salto cualitativo que suponga un deslizamiento del tema desde “una violación individual de los derechos humanos hasta convertirse ciertamente en un caso en que el Estado como tal es la víctima directa”, lo que justificaría, en principio y dicho con todas las cautelas, un eventual derecho de legítima defensa (“International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. General Course on Public International Law”, *Recueil des Cours*, 281 [1999], pp. 9-438, en pp. 215-216, párrafos 16-17).

⁷⁰ En el contexto, en concreto, del caso el Tribunal ante los argumentos de Nicaragua de que dado que Estados Unidos financiaba, reclutaba, organizaba y controlaba a los *Contra*, a él debían imputarse las violaciones que de



artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos adoptado por la CDI en agosto de 2001, no se aparta, por lo demás, en estas cuestiones de la argumentación básica de la Corte que he apuntado ⁷¹.

En suma, todo bien pesado no puede afirmarse con la claridad que el Derecho internacional demanda que Afganistán, en aplicación del art. 3, letra g de la *Definición de la Agresión*, cometiese una agresión indirecta contra los Estados Unidos susceptible de generar a su favor el derecho inmanente de legítima defensa. Es obvio, por lo demás, que Afganistán con su apoyo al terrorismo violó el Derecho internacional, en concreto el principio que prohíbe el uso directo o indirecto de la fuerza armada, pero ese hecho ilícito, del que es responsable, no puede equipararse a un ataque armado que genere, como decía, el derecho de legítima defensa ⁷².

Siendo esto así sólo admitiendo el concepto de legítima defensa preventiva, y previa aceptación del presupuesto de que el régimen talibán era una criatura de Al-Qaeda, cabría justificar el uso de la fuerza armada contra Afganistán ⁷³. ¿Es lo que ha ocurrido con la respuesta a los atentados del 11 de septiembre?. Es difícil no creerlo así cuando se comprueba que los Estados miembros de la OTAN, diecinueve que no son los más pequeños ni los más débiles..., han considerado formalmente que los ataques del 11-S podían subsumirse en el supuesto de hecho del art. 5 del Tratado constitutivo ⁷⁴; o cuando el Consejo Europeo de la

los derechos humanos y del Derecho internacional humanitaria estos cometieron, respondía (pese a haber reconocido que “considera probado que la fuerza Contra, al menos durante cierto período, fue tributaria de los Estados Unidos, hasta el punto de no poder llevar a cabo sus actividades militares y paramilitares más cruciales o significativas sin el apoyo multiforme de estos” [s. de 27 junio 1986, *CIJ Recueil 1986*, pp. 14 ss., en p. 63, párrafo 111]) que “todas las modalidades de participación de los Estados Unidos mencionadas, e incluso el control general ejercido por estos sobre una fuerza extremadamente dependiente a su respecto, no significaría por sí mismas, sin prueba complementaria, que los Estados Unidos hayan ordenado o impuesto la perpetración de actos contrarios a los derechos humanos y al derecho humanitario alegados por el Estado demandante [...]. Para que la responsabilidad jurídica de estos últimos esté comprometida, debería en principio probarse que tenía el control efectivo de las operaciones militares o paramilitares en las que se cometieron las violaciones en cuestión” (*CIJ Recueil 1986*, pp. 64-65, párrafo 115). De aplicar esta “doctrina”, habría que probar para imputar a Afganistán los ataques del 11-S no sólo que estaba al tanto de los planes sino que su Gobierno tenía el control efectivo de la operación (secuestro de los aviones, decisión de hacerlos impactar contra los objetivos señalados...). ¿Se ha probado esto?.

⁷¹ *Vid. supra* párrafo 9.

⁷² Según dicho principio, “todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar o fomentar la organización de fuerzas irregulares o de bandas armadas, incluidos los mercenarios, para hacer incursiones en el territorio de otro Estado”, y “el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos [...] de terrorismo en otro Estado, o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminados a la comisión de dichos actos [...]” (párrafos octavo y noveno del principio de prohibición del uso o amenaza de la fuerza contenido en la Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas, anexa a la resolución 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970). La CIJ, en el asunto Nicaragua, trazó una clara distinción entre las violaciones de la norma que prohíbe el uso o amenaza de la fuerza armada en las relaciones internacionales de alcance “menor” (por ejemplo el suministro de armas de un Estado a rebeldes o grupos armados que luchan en otro contra su Gobierno, o el apoyo logístico o de otro tipo a los mismos) y las que pueden calificarse de agresión o ataque armado. La Corte es, en mi opinión, meridianamente clara al exigir, para la correcta invocación de un genuino derecho de legítima defensa, que un ataque armado en debida forma se haya producido (*CIJ Recueil 1986*, pp. 93-94 [párrafos 193-195] y pp. 110-111 [párrafos 210-211]).

⁷³ Vid. en este sentido Pastor Ridruejo, J.A.: “¿Ha sido legal el uso de la fuerza en Afganistán?”, en Ramón Chornet, C. (ed.) (2004): *Los retos humanitarios del siglo XXI*, Valencia, Universitat de València / Tirant lo Blanch, pp. 95-109 (pp. 102 ss.); *id.*: “¿Un nuevo gendarme ...” *op. cit.* (nota 56), p. 470.

⁷⁴ Disposición que, como es sabido, contempla el supuesto en el que “un ataque armado contra uno de los Estados partes ocurrido en Europa o en América del Norte” se considerará un ataque contra todos, por lo que cada uno de ellos “en el ejercicio del derecho de legítima defensa, individual o colectiva, reconocido por el art. 51 de la Carta [...] asistirá a la Parte atacada tomando individualmente, y de acuerdo con las otras, las medidas



Unión aprobó un documento en el que los Quince (algunos miembros de la OTAN y otros no) expresan su adhesión inquebrantable a las tesis de los Estados Unidos ⁷⁵; es difícil, sí, no creerlo así cuando se observa que el Consejo de Seguridad ⁷⁶, en su resolución 1368 de 12 de septiembre de 2001, se inclina expresamente por “reconocer el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva de conformidad con la Carta de Naciones Unidas” (párrafo cuarto del Preámbulo) y, de nuevo, en la resolución 1373 de 28 de septiembre, una decisión ya en aplicación del Capítulo VII de la Carta, el Consejo “se reafirma en el derecho inmanente de legítima defensa [...] reafirmado [dice a su vez] en la resolución 1368 (2001)” (párrafo cuarto del Preámbulo), y, en fin, desencadenados ya los ataques que Estados Unidos y el Reino Unido cobijaron oficialmente bajo la legítima defensa ⁷⁷, el Consejo de Seguridad, como los tres pequeños monos del cuento, ni vio, ni oyó, ni habló [...]. Si esta impresión es correcta, deseo añadir que, en mi opinión, supone una ampliación del derecho de legítima defensa no prevista ni aceptada por el Derecho vigente; y obsérvese además que esta ampliación de la figura en la que el Consejo de Seguridad acaso se compromete no tiene que ver tanto con el Derecho consuetudinario sobre la legítima defensa que la Corte Internacional de Justicia reconoció, aunque sin precisiones ni detalles, existente en paralelo al de la Carta de Naciones Unidas en el *asunto sobre la actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra esta* ⁷⁸, sino del derecho de legítima defensa “de conformidad con la Carta de Naciones Unidas” (afirman literalmente las resoluciones 1368 y 1373 citadas). ¿Son los sucesos de Afganistán el inicio de una nueva concepción de tan tradicional figura, que aceptaría una respuesta militar “preventiva”?; ¿lo haría con carácter general o como una especie de *lex specialis* sólo aplicable en la lucha contra el terrorismo feroz [...].

No parece en todo caso que este único precedente sea suficiente para cambiar una norma tan consolidada, máxime cuando la posición de tres de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad ante la actitud de Estados Unidos y el Reino Unido con motivo de su ataque armado a Iraq (2003) fue tan tajantemente contraria a los excesos de las concepciones estratégicas “preventivas” ⁷⁹

que juzgue necesarias, comprendido el empleo de las fuerzas armadas [...]” (Tratado del Atlántico Norte, Washington 4 de abril de 1949 [BOE de 31 de mayo de 1982]). Véase el comunicado de prensa (NATO press release 124, 12 septiembre 2001; texto completo en <http://www.nato.int/terrorism>). El 2 de octubre de 2001 la OTAN, tras recibir informaciones del Gobierno de los Estados Unidos, aceptó la culpabilidad de Al-Qaeda y Osama Ben Laden y su refugio en Afganistán, por lo que confirmó que declaraba aplicable el citado art. 5.

⁷⁵ Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001, doc.: Conclusión y Plan de Acción (en él, por ejemplo, se lee: “Con base en la res. 1368 del Consejo de Seguridad, una respuesta americana es legítima... Los países miembros de la Unión, cada uno según sus medios, están dispuestos a comprometerse en tales acciones... Acciones que pueden dirigirse asimismo contra los Estados que ayuden, sostengan o alberguen terroristas..”).

⁷⁶ No la Asamblea General, que también adoptó un texto condenando los ataques, se abstuvo de “recordar” el derecho de legítima defensa, decantándose por reclamar medidas multilaterales y colectivas, al urgir la cooperación internacional para “poner a disposición de la justicia” a los autores de los ataques del 11 de septiembre y, en general, para prevenir y erradicar los actos de terrorismo (resolución 56/1, de 12 de septiembre de 2001, párrafos 3 y 4).

⁷⁷ Véanse por ejemplo las cartas de 7 de octubre de 2001 que tanto el Gobierno de los Estados Unidos de América como el del Reino Unido hicieron llegar ante el Consejo (doc.: S/2001/946 y 947 respectivamente). La de aquél con una latente concepción expansiva, inmoderada y casi feroz, si se me permite decirlo así, de su derecho.

⁷⁸ *CIJ Recueil* 1986, p. 94, párrafo 176.

⁷⁹ Hay quien esta práctica más reciente le ha servido para borrar con energía sus dudas sobre la emergencia en el Derecho internacional, con motivo de la “Guerra de Afganistán”, de la legítima defensa preventiva: “ese proceso fue abortado por la postura que adoptaron la mayor parte de los miembros del Consejo de Seguridad (entre ellos tres permanentes, Francia, Rusia y China) en los meses de febrero marzo de 2003 con ocasión de la crisis de Iraq” (Pastor Ridruejo: “¿Un nuevo gendarme...”, *op. cit.*, pp. 470-471).



3.2. A otra que no me lo parece tanto

12. No parece razonable aceptar, entonces, que sea posible la legítima defensa cuando el ataque armado no se ha producido aún (legítima defensa preventiva). ¿Se adivinan, empero, en lontananza vientos de cambio, azuzados, acaso, por una doctrina como la de la “guerra preventiva” de la Administración Bush?. Y me pregunto si la inequívoca (y a mi juicio sorprendente) alineación del Grupo de Alto Nivel nombrado por el Secretario General para el estudio de una posible reforma de la Carta, en su reciente Informe, con la interpretación “anglosajona” y minoritaria favorable a la legítima defensa en casos de inminencia (sin desencadenamiento) de un ataque armado, no tiene algo que ver con los temores que me preocupan y a los que me refiero ⁸⁰.

13. Pero es peor aún que el Secretario General mantenga en su Informe esta idea:

Las amenazas inminentes están plenamente previstas en el artículo 51, que salvaguarda el derecho inherente de los Estados soberanos a defenderse de un ataque armado. Los juristas han reconocido hace tiempo que esto abarca tanto un ataque inminente como un ataque ya ocurrido ⁸¹.

Más allá de que en determinadas situaciones y desde un juicio exclusivamente político se pueda ser más o menos tolerante, me cuesta aceptar, por las razones que he expuesto en los párrafos precedentes, que jurídicamente el artículo 51 de la Carta pueda interpretarse de ese modo, y mucho menos aún que se pretenda hacernos comulgar con la rueda de molino de que la misma es algo sabido ya por todos desde el primer día de la Creación [...]; más aún ni siquiera me parece que al defenderla el Secretario General sea coherente con otros pasajes de su mismo Informe, en los que se reconocen las discrepancias habidas sobre la legalidad de la legítima defensa preventiva [...]. ⁸²

Parece detectarse, en cuanto a esta cuestión concreta, un cierto paralelismo en el mensaje entre los Informes del Grupo de Alto Nivel y del Secretario General con el que emana de algún pasaje de la *Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América* ⁸³

⁸⁰ Afirma, en efecto, el Informe del Mismo: “Sin embargo, según un principio de derecho internacional bien establecido, el Estado amenazado puede recurrir a la acción militar [el informe se refiere al artículo 51 de la Carta] siempre que la amenaza de agresión sea *inminente* [cursiva en el original], no haya otro medio de impedirlo y sea proporcional. El problema se plantea cuando la amenaza no es inminente pero se puede aducir que es real [...]”. El Grupo, que niega la posibilidad de recurrir a la legítima defensa en este último supuesto la acepta (y como formando parte del actual artículo 51 de la Carta) en relación con el primero; añadiendo: “No somos partidarios de modificar el texto ni la interpretación del artículo 51” (*Un mundo más seguro... A/59/565 op. cit.*, párrafos 188-192, en pp. 60-61).

⁸¹ *Un concepto más amplio... A/59/2005 cit.*, párrafo 124 (p. 37).

⁸² “Por último, una parte esencial del consenso que buscamos ha de ser un acuerdo sobre cuándo y cómo puede hacerse uso de la fuerza para defender la paz y seguridad internacionales. En los últimos años esta cuestión ha dividido profundamente a los Estados miembros. Han discrepado acerca de si los Estados tienen derecho a la utilizar la fuerza militar de manera anticipativa, para defenderse de amenazas inminentes [...]” (*Un concepto más amplio...*, párrafo 122, p. 36).

⁸³ “Durante siglos el Derecho internacional ha reconocido [...]”, *Estrategia... op. cit.* (nota 7), V, párrafo noveno (*vid.* en nota 18 *supra*).



4. El uso de la fuerza armada “para proteger”.

4.1. De la “obligación de proteger” a la eventualidad de un Consejo de Seguridad paralizado.

14. El Grupo de Alto Nivel creado por el Secretario General para estudiar una posible reforma de Naciones Unidas acepta palmariamente que la comunidad internacional no puede ya permanecer impasible ante catástrofes humanitarias del tipo de las que se han venido produciendo en los últimos años, admitiendo que:

existe un reconocimiento cada vez mayor de que el problema no es el ‘derecho de intervenir’ de los Estados sino ‘la obligación de proteger’ que todos los Estados cuando se trata de seres humanos que sufren una catástrofe que se puede evitar, ya se trate de homicidios o violaciones en masa, de la depuración étnica mediante el terror y la expulsión por la fuerza, de matarlos deliberadamente de hambre o de exponerlos a enfermedades [...].

Y considerando que

está cada vez más aceptado por otra parte que si bien incumbe a los gobiernos soberanos la responsabilidad primordial de proteger a sus propios ciudadanos de catástrofes de esa índole, cuando no pueden o no quieren hacerlo es la comunidad internacional en general la que debe asumir esa responsabilidad, que comprende un proceso que va de la prevención y la respuesta a la violencia de ser necesaria a la reconstrucción de sociedades devastadas. Lo primordial debe ser ayudar a que se ponga término a la violencia, sea por conducto de la mediación o de otro mecanismo, y proteger a la población con medidas tales como el envío de misiones humanitarias, de derechos humanos o de policía [...].

Por lo que “la fuerza, si hay que usarla, debe constituir un último recurso”⁸⁴

Es verdad que el Grupo conecta “la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger [...]”, con su ejecución por un órgano determinado:

Es “el Consejo de Seguridad [el que] puede ejercer[la] autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir”⁸⁵; señalando además los criterios de legitimidad que el Consejo debe evaluar a la hora de conceder o no la autorización requerida⁸⁶.

15. Con base, entre otros, en el texto adoptado por el Grupo de Alto Nivel, el Secretario General en el Informe que someterá a la consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno que habrán de reunirse en septiembre de 2005 en Nueva York, para examinar los progresos realizados desde que se proclamó la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, asume la existencia de una obligación de proteger a cargo en primer lugar de los propios Estados respecto de su población pero, si estos no pueden o no quieren, esa responsabilidad debe recaer sobre la comunidad internacional, que deberá emplear toda medida coercitiva que resulte necesaria, incluso en su caso el uso de la fuerza armada. Es verdad también que el Secretario General conecta dicha obligación con la intervención del Consejo de Seguridad,

⁸⁴ *Un mundo más seguro... (A/59/565), op. cit., párrafo 201, p. 63.*

⁸⁵ *Ibid.*, párrafo 203 (p. 63).

⁸⁶ *Ibid.*, párrafo 207 (p. 64).



proponiendo en este sentido una idea planteada ya doctrinalmente al recomendar que el Consejo apruebe una resolución, una especie de “doctrina”⁸⁷, en la que exponga en qué condiciones y con qué parámetros el Consejo debe autorizar el uso de la fuerza armada para impedir, por ejemplo, la comisión de un genocidio, la depuración étnica u otros crímenes similares de lesa humanidad [...] ⁸⁸.

16. Pero yo me pregunto, ¿y si el Consejo de Seguridad solo interviene tarde, mal y parcialmente o lo que es peor, y hay también ejemplos sangrantes en la mente de todos, simplemente no actúa?; porque se observará que el Informe del Secretario General no menciona para nada en contexto tal la eliminación o la restricción del derecho de veto [...] ⁸⁹; porque no me parece pueda calificarse de “eliminación” o “restricción” del derecho de veto la “petición” que el Grupo de Alto Nivel (2004) formula “a los miembros permanentes [de] que, a título individual, se comprometan a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos en gran escala de los derechos humanos”, ni tampoco su “propuesta” “de que se instituya un sistema de 'voto indicativo' en virtud del cual los miembros del Consejo de Seguridad podrían pedir una indicación pública de las posturas respecto de una decisión que se propusiera” ⁹⁰; petición y propuesta por lo demás que desaparecen del Informe del Secretario General (2005) ⁹¹, ¿Por qué si existe una “obligación internacional de proteger” no se ha ido más allá y se ha sido más claro?. Puesto que existe una “obligación internacional de proteger”, llegado el caso y como último recurso, ¿no *podrían* (al menos) los Estados intervenir con la fuerza por razones de humanidad [...]?. En suma, ¿no hubiera sido conveniente que el Grupo de Alto Nivel y sobre todo el Secretario General hubieran concretado en sus propuestas esta “obligación” que reconocen?.

Acontecimientos terribles de los últimos años en los que el desprecio a los derechos humanos ha alcanzado cotas de horror difícilmente superables y en los que una de las respuestas de la comunidad internacional, aunque no aceptada unánimemente, ha sido el empleo de la fuerza armada, movieron al Secretario General de Naciones Unidas (1999, 2000) a hacer un llamamiento a la comunidad internacional para que intentara llegar a un acuerdo fundamental sobre estas dos cuestiones. En respuesta a esta llamamiento el Gobierno de Canadá, junto con diversas fundaciones, anunció a la Asamblea General en septiembre de

⁸⁷ Vid. *infra* párrafo 16 *in fine*.

⁸⁸ *Un concepto más amplio... A/59/2005 op. cit.*, párrafos 122-125, 135 (pp. 36-37, 39 y párrafo 7, letra b) del Anexo (“Decisiones propuestas a los Jefes de Estado y de Gobierno”, p. 65).

⁸⁹ El derecho de veto podría *obstaculizarse* “exigiendo, por ejemplo, que [...] sea (siempre o en ciertos casos) colectivo, esto es, que agrupe al menos a dos (o tres) de los miembros permanentes; o *limitarse*, “intentando constreñirlo [...] sólo a algunas materias, y sustituyéndolo en las demás por un sistema de voto ponderado, análogo al que se utiliza por el Consejo de la Unión Europea” (C. Gutiérrez Espada: “La ‘contaminación’ de Naciones Unidas y las resoluciones 1483 y 1511 [2003] del Consejo de Seguridad”, *Anuario de Derecho Internacional*, XIX [2003], pp. 71-88, p. 87, nota 47). No desconozco, claro, que no hay voluntad política alguna de acometer reformas en este punto, como en el Informe del Secretario General se demuestra: Ni al tratar del uso de la fuerza ni cuando aborda la reforma del Consejo de Seguridad se altera en lo más mínimo la regulación actual del derecho de veto; y aún habrá quien piense que debemos alegrarnos de poder llorar sólo por un ojo, pues en ninguno de los dos “modelos” (el A y el B) que en dicho Informe se proponen sobre la reforma de la composición del Consejo de Seguridad se conceden nuevos derechos de veto (*Un concepto más amplio... A/59/2005 op. cit.*, respectivamente párrafos 122-126, 135 (pp. 36-37 y 39) y 7.b del Anexo 2 (p. 65); y párrafos 167-170 (pp. 47-48) y párrafo 8 letra c del Anexo 2 (p. 67).

⁹⁰ *Un mundo más seguro... A/59/565 op. cit.*, p. 77, párrafos 256 y 257. Por lo que al mencionado *voto indicativo* se refiere, claro, “los votos en contra no tendrían un efecto de veto ni el resultado final tendría fuerza alguna. La segunda votación oficial respecto de cualquier resolución tendría lugar con arreglo a los procedimientos vigentes en el Consejo. A nuestro juicio, ello haría que el veto se utilizara en forma más responsable” (párrafo 257).

⁹¹ Vid. *Un concepto más amplio... A/59/2005 op. cit.*, pp. 47-48 (párrafos 167-170).



2000 el establecimiento de una Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, a la que se encargó elaborar, previo concienzudo análisis de todas las cuestiones de orden jurídico, moral, operacional y político implicadas y la apertura de un vasto proceso de consultas, un informe que pudiera servir al Secretario General, y en su caso a las Partes interesadas, a encontrar una solución viable y práctica. Se trataba, y considero importante destacarlo, de una comisión de expertos en operaciones de gestión de crisis, de mantenimiento de la paz, en Derecho internacional humanitario, antiguos Jefes de Estado o personalidades de la diplomacia y la política; de una comisión plural al menos en la medida en que sus doce miembros proceden de todos los continentes y tienen la nacionalidad de todos los Mundos, desde el Primero al Tercero ⁹².

En el Informe presentado por la Comisión en diciembre de 2001, el grupo formula recomendaciones tanto a la Asamblea General como al Consejo de Seguridad, recomendando a este último en particular que sus miembros “consideren la posibilidad de alcanzar un acuerdo, y lo intenten, respecto de un conjunto de directrices que abarquen los ‘Principios de intervención militar’ resumidos en la Sinopsis, y se rijan por ellas al responder a las peticiones de intervención militar con fines de protección humana”, y que sus miembros permanentes, además, intenten “[...] alcanzar un acuerdo, y lo intenten, para abstenerse de utilizar su derecho de veto, en asuntos que no comprometan sus intereses nacionales, para obstaculizar la aprobación de resoluciones que autoricen una intervención militar con fines de protección humana, y que cuenten con el apoyo mayoritario” ⁹³.

La Sinopsis que se menciona figura a continuación de la página IX del Informe (Prefacio) y está dividida en dos partes: *La responsabilidad de proteger: Principios esenciales* y *La responsabilidad de proteger: Principios para la intervención militar*. A estos se refiere la recomendación precitada, pidiendo al Consejo que adapte sus directrices a dichos Principios. En síntesis, los Principios para la intervención militar propuestos por la CIISE son: En supuestos en que en un Estado dolosa, negligentemente o por colapso de sus instituciones se produzcan “grandes pérdidas de vidas humanas” o “depuración étnica a gran escala”, el Consejo debe autorizar a los Estados que estén dispuestos a llevar a cabo una intervención militar con fines de protección humana a hacerlo, tras un examen sin demora de la situación. A tal fin, la Comisión insta a los miembros permanentes del Consejo, según hemos comprobado, a no ejercer su derecho de veto para impedir resoluciones que autoricen la intervención y cuentan con un apoyo mayoritario.

El Informe tiene en cuenta la posibilidad de que el Consejo de Seguridad no se comporte según lo previsto, o no lo haga en un tiempo razonable, caso en el cual la Comisión considera que hay dos posibles alternativas: Una, acudir a la resolución “Unión pro Paz” ⁹⁴ y otra que una Organización regional o subregional actúe en el marco de su jurisdicción y

⁹² Estados Unidos, Canadá (2), Alemania o Suiza; pasando por Australia y Rusia; hasta llegar a Argelia, Sudáfrica, Filipinas, Guatemala o la India) El Informe de la CIISE recoge en un apéndice un breve currículum de cada uno de los miembros que la integran (*La responsabilidad de proteger*. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, diciembre de 2001, pp. 83-86). Este Informe puede consultarse en inglés y en español en <http://www.iciss-ciise.gc.ca>, página web que, según puede leerse en la p. 89 del mismo, “se mantendrá al menos durante los próximos cinco años”; dicha página ha sido más recientemente sustituida (<http://www.dfait-maci.gc.ca/iciss-ciise/report-en.asp>; también en <http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>). El informe fue presentado ante y debatido en el Consejo de Seguridad: A.-J. Leonetti, “Organisation des Nations Unies, 1) Conseil de Sécurité: débat sur la responsabilité de protéger, 10/11 mai 2002”, en *Chronique des faits internationaux*, Balmond, L. (dir.), *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 106, nº 3 (2002), pp. 672-677, en pp. 672-673.

⁹³ *La responsabilidad de proteger... op. cit.*, p. 81, párrafo 8.29.

⁹⁴ A/RES/377 (V), de 3 de noviembre de 1950.



“posteriormente” solicite la autorización del Consejo. Repárese en que este grupo de expertos acepta, en caso de bloqueo del Sistema, una intervención armada de humanidad llevada a cabo por una Organización internacional regional o subregional sin autorización previa del Consejo [...] ⁹⁵. Y, en fin, el Informe advierte al Consejo que si este no cumple con su responsabilidad de proteger “en situaciones que conmuevan las conciencias y exijan una actuación inmediata”, Estados interesados pueden recurrir a otros medios para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación ⁹⁶. No es que el Informe sancione expresamente la legalidad de la intervención armada en tal supuesto, pero se reconocerá que su posición sobre, dadas estas circunstancias, la ilegalidad de una intervención armada humanitaria por un Estado o grupo de Estados es patentemente ambigua cuando no permisiva (“a buen entendedor”)

No puedo sino estar en conjunto a favor ⁹⁷.

17. Es con la legitimidad que estos nuevos desarrollos (me) dan por lo que me atrevo a insistir, ya en otra de las caras del poliedro, en una afirmación que hice tres años ha y mantengo de nuevo en relación con este problema: Si existe una “obligación internacional de proteger” y el Estado culpable se niega a acabar con una violación grave de obligaciones derivadas de una norma imperativa de Derecho internacional general (como el genocidio o las matanzas o las limpiezas éticas...) sin que el Consejo de Seguridad reaccione, ¿no estarían todos los Estados del Universo Mundo con capacidad de hacerlo obligados (amén por supuesto de facultados) a adoptar contramedidas “lícitas”? Si el artículo 41.1 del Proyecto de la CDI sobre la Responsabilidad internacional del Estado por hechos ilícitos impone a todos los Estados el deber de cooperar para poner fin, por medios lícitos, a una violación grave de obligaciones emanadas de normas imperativas del Derecho internacional general (a las que se refiere el artículo 40), cuando aquella no cese ¿qué otra cosa cabría que adoptar contra él, por todos los medios lícitos, medidas coercitivas?; ¿no tendrían, entonces, todos los Estados, Estado “terceros” pues, que puedan hacerlo adoptar contramedidas (no armadas)?. Repárese,

⁹⁵ “Sinopsis: La responsabilidad de proteger: Principios para la intervención militar”, 3.E (*La responsabilidad de proteger... op. cit.*); y párrafos 6.35 y 6.36 a 6.40 del capítulo 6 (“La cuestión de la autoridad”), *La responsabilidad... op. cit.*, p. 59. Para algunas precisiones sobre este tipo de autorización del Consejo de Seguridad ulteriormente a la acción coercitiva de una Organizaciones regional, Villani, U.: “Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix”, *Recueil des Cours*, 290 (2001), pp. 225-436 (pp. 388-389, párrafo 17).

⁹⁶ “Sinopsis: La responsabilidad...” *op. cit.*, 3.F; y añade el Informe: “Cabe preguntarse qué es peor, si el perjuicio que el orden internacional sufre cuando se deja de lado al Consejo de Seguridad o el que se le ocasiona cuando el Consejo asiste impasible a una matanza de seres humanos” (*La responsabilidad de proteger... op. cit.* [nota 93], párrafo 6.37 del capítulo 6, p. 59).

⁹⁷ Un año antes, aproximadamente, de la adopción de este Informe, yo mismo, en un trabajo sobre la intervención armada de la OTAN en Kosovo, y tras afirmar su ilegalidad según el Derecho internacional vigente pero reconocer su conveniencia humanitaria en todos caso si es que no su necesidad, sugerí la posibilidad de “pactar” en el seno de Naciones Unidas una “doctrina sobre la intervención humanitaria”, en la que se fijaran las coordenadas en las que un Estado o un grupo de ellos pudiese, bloqueado el Consejo de Seguridad, intervenir militarmente por causa de humanidad sin temor a incurrir en la violación del ordenamiento jurídico (Gutiérrez Espada, C.: “Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación [La 'guerra de Kosovo']”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XVI [2000], pp. 93-132, en pp. 126-127); “doctrina” que acaso pudiera extenderse a otros ámbitos como, por ejemplo y fundamentalmente, a la de la lucha internacional contra el terrorismo cuando resultare preciso el uso de la fuerza armada (Gutiérrez Espada, C.: “¿No cesaréis de citarnos leyes viendo que ceñimos espada?”), *Anuario de Derecho Internacional*, XVII [2001], pp. 25-38, en p. 35; id.: “La 'contaminación' de Naciones Unidas ...” *op. cit.* (nota 90), p. 87 (nota 49), lo que parece defender también entre nosotros R. Bermejo García (*vid.* su estudio “La legítima defensa y el Derecho internacional en los albores del siglo XXI”, *Los Nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la Seguridad* [2003], colección Escuela Diplomática, nº 7, Madrid, Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales-Escuela Diplomática, pp. 127-141, en p. 139)..



por tanto, en que si es *para poner fin a una violación grave de obligaciones emanadas de normas imperativas* todos los Estados (“terceros” incluidos) al menos *podrían* adoptar todas las medidas (contramedidas si preciso fuere) necesarias *ex* artículo 41.1⁹⁸.

4.2. ¿Qué debemos entender por “ratificar”?

18. El Informe del Secretario General mantiene que ante una amenaza inminente de ataque armado cabe invocar el artículo 51 de la Carta (legítima defensa individual o colectiva), y que “cuando las amenazas no son inminentes sino latentes” es el Consejo de Seguridad el que “inclusive de manera preventiva”, dice el Sr. Koffi Annan, debe “autorizar o ratificar el uso de la fuerza militar”. Dice también que a la hora de tomar esta decisión el Consejo debe comprobar que se den toda una serie de requisitos o principios que sería conveniente aprobara e incluyera en una resolución ‘para que se supieran así ya para siempre’⁹⁹.

Asimismo, en los casos en los que la comunidad internacional deba “asumir la responsabilidad de proteger” y, de ser necesario, “actuar en consecuencia”, el Consejo de Seguridad podría decidir el uso de la fuerza: “En ese caso, como en otros, debe acatar los principios enunciados [...]”¹⁰⁰.

19. “Autorizar o ratificar”. Lo de “autorizar” está claro; práctica ya tenemos: El Consejo autoriza y solo después Estados miembros pueden legalmente utilizar la fuerza armada. Pero ¿y lo de “ratificar”?¹⁰¹. ¿Contempla el Secretario General la hipótesis, que en tal caso asumiría, de que el Consejo de Seguridad pueda “ratificar” un uso de la fuerza armada llevada a cabo por uno o varios Estados no subsumible en el artículo 51 de la Carta ni autorizado por el Consejo previamente?. En todo caso, y de ser así, dicha “ratificación” tendría apoyarse en los mismos principios o directrices necesarios para autorizarla.

Nada se aclara en el Informe, pero los términos utilizados me hacen pensar en la reflexión del Comité sobre Intervención y Soberanía de los Estados antes mencionado de que puede ser mejor para el orden internacional que una organización regional (o ¿por qué no? una coalición de Estados) actúe primero y pida al Consejo de Seguridad autorización después que abstenerse de hacerlo mientras el Consejo permanece impassible ante las matanzas¹⁰². ¿Es esto lo que se acepta por el Secretario General? ¿Admite, entonces, que en supuestos de amenazas latentes o de violación masiva de los derechos humanos pueda, si se hace con cierto cuidado, intervenir primero y pedir autorización (“ratificación”) después?

⁹⁸ Vid. Gutiérrez Espada, C. (2005): *La responsabilidad internacional (consecuencias del hecho ilícito)*, Murcia, Diego Marín Librero-Editor, pp. 209 ss. (párrafos 102-103) y pp. 114 ss. (párrafo 61).

⁹⁹ *Un concepto más amplio... A/59/2005* cit. (nota 10), párrafos 125 y 126, p. 37; también se emplea el mismo binomio (“autorizar o ratificar”) en el Anexo del Informe (“Decisiones propuestas a los Jefes de Estado y de Gobierno”), párrafo 6, letra h (*Un concepto...*, pp. 64-65).

¹⁰⁰ *Un concepto más amplio...*, párrafo 135, p. 39.

¹⁰¹ En el Informe del Grupo de Alto Nivel se utiliza un binomio menos expresivo respecto de lo que me preocupa (“autorizar o aprobar”): *Un mundo más seguro...A/59/565* cit. (nota 14), p. 64 (párrafo 207) y Anexo 1 (“Resumen de las recomendaciones”), párrafo 56, p. 95.

¹⁰² Vid. *supra* notas 95 y 96.



5. La Cumbre Mundial (2005).

20. El Documento Final que los Jefes de Estado y de Gobierno han aprobado en septiembre de 2005 sirve de poca ayuda en estos temas. El impulso inicial que dio en la materia el Informe del Comité sobre la Soberanía e Intervención (2001), y que se mantuvo en los del Grupo de Alto Nivel (2004) y del Secretario General (2005), fue debilitándose a golpe de Proyecto de documento hasta acabar moribundo en el Documento Final mismo.

Haz, si te parece, lector amigo la prueba: Compara, en las cuestiones relativas al “uso de la fuerza” y la denominada “obligación o responsabilidad de proteger”, los Informes del Grupos de Alto Nivel ¹⁰³, del Secretario General ¹⁰⁴, los proyectos de documento final de junio, julio, agosto, de 13 de septiembre ¹⁰⁵ con el Documento Final aprobado el 15 de ese mismo mes. Verás, sin duda, lo que yo: Un castillo (de arena sí, imperfecto sí, pero hecho) desmoronándose almena a almena ante tus ojos.

21. En el Documento Final no queda nada de las referencias a la legítima defensa, ni a la conveniencia de que el Consejo de Seguridad elabore una “doctrina” que aclare las eventuales “autorizaciones” o “ratificaciones” por el Consejo de Seguridad del uso preventivo de la fuerza o para evitar genocidios, limpiezas étnicas [...]. Nada. Nada Cambia. Todo permanece.

6. De Gordio a Galileo.

22. Pese a que son legión quienes entre internacionalistas y representantes de Estado proclaman la “santidad” del principio que prohíbe el uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales tal y como fue recogido por la Carta de Naciones Unidas y critican las tesis “rupturistas” que defienden una “adaptación” del mismo a los nuevos y azarosos tiempo del “terrorismo transnacional” y los “Estados sin ley”, si Galileo estuviese aquí y ahora repetiría sin duda su famosa frase: *Eppur si muove* [...].

Sí, algo se mueve sin duda en este tema, y el Informe del Secretario General me parece una sólida prueba de lo que digo. Cuatro son probablemente las “novedades”, los “movimientos” respecto del Derecho o la Situación vigente que en el Informe se recogen:

- La aceptación (que es discutible) de que el Derecho internacional contemporáneo considera invocable la figura de la legítima defensa en situaciones de amenaza de ataque armado; y (mucho más discutible por supuesto) que dicha tesis es objeto de una aceptación generalizada desde hace años.
- Aunque no se acepta la legítima defensa ante situaciones de amenazas no inminentes sino simplemente próximas o latentes, sí queda en el aire si el Consejo de Seguridad

¹⁰³ *Un mundo más seguro... A/59/565*, párrafos 183-209 (pp. 60-65).

¹⁰⁴ *Un concepto más amplio... A/59/2005*, párrafos 122-126 (pp. 36-37) y párrafo 135 (p. 39).

¹⁰⁵ Proyecto de documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General que se celebrará en septiembre de 2005, presentado por el Presidente de la Asamblea General (A/59/HLPM/CRP.1), de 8 de junio de 2005, párrafos 45-47 (pp. 12-13) y párrafos 72-74 (p. 17); Proyecto... (A/59/HLPM/CRP.1/Rev.1), de 22 de julio de 2005, párrafos 74-76 (pp. 20-21) y párrafos 113-114 (p. 27); Proyecto... (A/59/HLPM/CRP.1/Rev.2), de 10 de agosto de 2005, párrafos 54-56 (p. 18) y párrafos 119-121 (pp. 29-30); Draft Outcome Document. 13 september 2005, párrafos 77-80 (p. 19) y párrafos 138-140 (pp. 27-28) (en <http://www.un.org>); y Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (A/60/L.1), de 15 de septiembre de 2005, pp. 1-41 (pp. 22-23 y 32, párrafos 77-80 y 138-140).



podría, cumplidas ciertas condiciones por sus autores, “ratificar” un empleo de la fuerza armada llevado a cabo por Estados o por Organizaciones regionales si autorización previa del Consejo y sin darse las condiciones que justificarían una legítima defensa individual o colectiva.

- El reconocimiento de una “obligación de proteger” que puede recaer en la comunidad internacional y que debería forzar en su caso al Consejo de Seguridad a autorizar, de forma preventiva incluso, o ratificar el empleo de la fuerza militar.
- El encargo al Consejo de elaborar una resolución en la que se incluyan las condiciones que deben cumplirse para que él pueda autorizar o ratificar el uso de la fuerza armada, y en la que dicho órgano exprese su intención de recurrir a ellas.

23. Aunque, como ya he señalado, las afirmaciones del Secretario General en su Informe puedan ser discutibles desde el punto de vista del Derecho internacional en vigor en unos casos o cortas en otros desde una perspectiva realista, parece evidente que su asunción por este órgano principal de la Organización de Naciones Unidas revela la existencia de una tendencia a flexibilizar el concepto de legítima defensa en particular y en general de la prohibición del uso de la fuerza consagrados por la Carta con su adopción..

Lo que no quiere decir que en determinados supuestos estos “movimientos” sean necesariamente rechazables. En particular, la conveniencia de que el Consejo de Seguridad decida, cuando sea necesario, autorizar el uso de la fuerza armada, incluso preventivamente, me parece perfectamente razonable; también incluso, en los casos en los que los derechos del ser humano sean objeto de agresión intolerable, el que pudiera “ratificar” la fuerza empleada.

24. Pero los aspectos más razonables de los “movimientos” hechos van a encontrarse, como la lanza al carro de Gordio, Rey de Frigia, atados y bien atados a una cuestión que debe resolverse, a mi juicio, con carácter previo. Porque si el problema del veto no se regula en los términos adecuados de nada servirá, sobre lo que ya hay, propuesta alguna.

Recomendar, en consecuencia, una reforma del Consejo de Seguridad que afecte solo y exclusivamente al número de sus miembros, permanentes o no, dejando todo lo demás como está o complicándolo incluso (si es que se acepten nuevos miembros permanentes también con derecho de veto), sería dejar intacto el nudo gordiano.

En suma, mucho me temo que nos hallamos ante un dilema: O encontramos al Alejandro Magno que deshaga el nudo (y recuérdese que sólo pudo hacerlo con el filo de su espada); o las propuestas del Secretario General, y me refiero claro está a las razonables, serán únicamente papel mojado. Estaríamos, entonces, como estamos.

25. La Cumbre Mundial de septiembre de 2005 precisamente así nos ha dejado, como estábamos; si es que no peor.

Los Jefes de Estado y de Gobierno se han contentado con un Documento Final que por lo que al uso de la fuerza armada se refiere y aún en ciertas cuestiones conexas se ha despachado con un texto tan sucinto como la bíblica hoja de parra con que Adán intentó cubrir su desnudez y, como ella, incapaz de ocultar las vergüenzas de esa especie de declaración de síntesis que en él aparece:



“Reafirmamos que las disposiciones pertinentes de la Carta son suficientes para abordar toda la gama de amenazas a la paz y seguridad internacionales”.¹⁰⁶

Pasado lo pasado y tan recientemente, el pasaje me parece la manifestación exacerbada del más estéril voluntarismo.

¹⁰⁶ Documento Final ... *op. cit.*, p. 23 (párrafo 79).







UNISCI Discussion Papers

LAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA Y EL NUEVO MILENIO: CONCLUSIONES DEL INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DE MARZO DE 2005 (UN CONCEPTO MÁS AMPLIO DE LA LIBERTAD: SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS PARA TODOS)

AUTOR:¹

MARÍA JOSÉ CERVELL HORTAL
Universidad de Murcia

Introducción

En marzo de 2005 el Secretario General de las Naciones Unidas hacía público su Informe sobre el seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio² bajo el título “Un concepto más amplio de libertad: seguridad y derechos humanos para todos”. Una parte considerable del mismo³ se dedicaba a la amenaza que las armas de destrucción masiva (químicas, biológicas y nucleares) suponen para un nuevo siglo que, pese a lo que los más optimistas auguraban, aún está lejos de ser testigo de su desaparición⁴. En realidad, gran parte del contenido lo conocíamos ya, pues como el propio Secretario General señala, en determinados aspectos hace suyas las conclusiones del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio⁵.

El peligro originado por este armamento no es nuevo, como tampoco lo es la preocupación de Naciones Unidas al respecto. De hecho, la negociación de los principales tratados sobre la cuestión coparon buena parte de los esfuerzos de la Organización durante la Guerra Fría, pero el nuevo siglo y los cambios acaecidos tras la caída del bloque comunista han propiciado que otras características definan hoy a estas armas: en primer lugar, se trata de medios que ya no obran sólo en manos de los Estados, sino también, de forma que se prevé creciente e imparable, de grupos terroristas, con lo que su empleo, fuera de todo control y racionalidad, podría llegar a ser mucho más peligroso. En segundo lugar, los instrumentos existentes, aunque han demostrado ser eficaces en ciertos casos, deben ser reforzados y completados, para adaptarlos a las nuevas circunstancias (avances tecnológicos, actores

¹ 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.*

² Doc. A/59/2005, de 21 de marzo.

³ En concreto, son varias las páginas que el apartado “Libertad para vivir sin temor” dedica a la cuestión (párrs. 97-105 sobre todo, pero también párrs. 87-96).

⁴ De hecho, el Secretario General las califica como una de las grandes amenazas a la paz y la seguridad en el siglo XXI (párr. 78 del Informe). No es nueva la calificación, pues ya el Consejo de Seguridad consideró en 1992 (UN doc. S/23500, de 31 de enero) que la proliferación de estas armas “constituye una amenaza para la paz y seguridad internacionales” (con las consecuencias que ello supone, como la posibilidad de activar el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas).

⁵ “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos” (doc. A/59/565, de diciembre de 2004).



internacionales diferentes,...) y hacerlos merecedores de un respeto que algunos parecen haber olvidado. El Informe del Secretario General se hace eco de todas estas cuestiones, dando cabida en su reflexión al análisis de los diversos tratados internacionales existentes en la materia⁶, pero también contempla la necesidad de, ante el nacimiento de nuevos problemas como el terrorismo, experimentar y desarrollar nuevas vías. Para acometer el análisis de todos ellos expondremos, en primer lugar, los fallos e insuficiencias de los principales instrumentos jurídicos sobre las armas nucleares, las químicas y las biológicas y, en segundo lugar, la posibilidad de experimentar nuevas vías en contra de la proliferación de armas de destrucción masiva, finalizando con una reflexión acerca de lo que ha supuesto el documento.

1. Revitalizar los instrumentos existentes

1.1. Armas nucleares

Son las que más líneas acaparan en el Informe, lo que no resulta nuevo, ya que tradicionalmente han recibido mayor atención⁷ que las químicas y las biológicas, en la creencia de que los daños que causan son mayores (lo que no nos debería conducir a menospreciar los efectos de las otras dos y hay que resaltar que el siglo XXI será el siglo de las armas biológicas).

Si nos atenemos a las cifras, es más elevado el número de tratados internacionales que se enfrentan a la cuestión nuclear que a las otras dos (química y biológica), pero aun así sigue siendo la necesitada de mayor regulación. Los instrumentos existentes en la materia se refieren al desarme o a su prohibición en zonas concretas pero, hasta la fecha, y a diferencia de lo que ocurre con los otros dos tipos de armamento ha sido imposible (y parece que lo será por mucho tiempo), por cuestiones de seguridad, defensa y política internacional, la negociación de un tratado internacional que prohíba de manera absoluta y general las armas nucleares. Además, la cuestión es en la actualidad casi más grave que durante la Guerra Fría, periodo de tensión nuclear por excelencia: a los cinco Estados tradicionalmente nucleares se han unido estados que son estados nucleares reconocidos (Israel, India y Pakistán), otros que parecen estar dispuestos a conseguir este tipo de ingenios (es el caso de Corea del Norte e Irán que serán objeto de mayor atención en líneas posteriores) y, además, los grupos terroristas que parecen mostrarse también muy interesados en su obtención⁸, ya que su poder destructivo, aun en el caso de utilizarse en pequeñas cantidades, ocasionaría daños de gran magnitud y con un eco considerable en la opinión pública, que es precisamente lo que buscan en sus atentados.

Sin duda, el instrumento estrella ha sido el *Tratado de No Proliferación Nuclear* de 1968 (TNP) y así lo reconoce el Informe, que lo califica como “indispensable” (párr. 97), aunque

⁶ El párrafo 85 afirma que “la existencia de instrumentos multilaterales para promover el desarme e impedir la proliferación entre los Estados ha sido fundamental para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales [...]. Pero ahora corren peligro de erosión. Hay que revitalizarlos para garantizar un progreso constante en el desarme y hacer frente al creciente peligro de una espiral de proliferación, especialmente en el terreno nuclear”.

⁷ Así lo recalca el Secretario General (párr. 97): “Las iniciativas multilaterales para controlar los peligros de la tecnología nuclear y aprovechar al mismo tiempo sus ventajas son casi tan antiguas como las propias Naciones Unidas”.

⁸ Aquí entra toda la cuestión del mercado negro sobre el que existe excesiva especulación.



también recalca que parece haber entrado en una época de crisis, sobre todo tras la retirada de un Estado Parte (Corea del Norte) y la actitud poco transparente de otro (Irán).

En realidad, el TNP siempre ha sido un texto controvertido, considerado además injusto por algunos, al consagrar el armamento nuclear en manos de los cinco Estados que, según su artículo IX.3, hubieran fabricado o hecho explotar un artefacto nuclear antes del 1 de enero de 1967 (es decir, Estados Unidos, Rusia, Francia, Reino Unido y China) y prohibir al resto el acceso a este armamento, obligándoles a hacer un uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear.

Corea del Norte ha sido, de momento, el único Estado que ha llevado hasta las últimas consecuencias su descontento con el tratado, retirándose del mismo en el año 2003⁹. Ya lo había intentado anteriormente (1993), después de que el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) le solicitara el acceso a dos instalaciones no declaradas¹⁰. Las conversaciones con Estados Unidos hicieron a la República Popular de Corea dar marcha atrás, a cambio de concertar en 1994 un acuerdo con el Gobierno estadounidense por el cual éste le facilitaba la tecnología necesaria para producir electricidad no nuclear y el suministro de determinadas cantidades de petróleo. Tras unos años de aparente calma, en 2002 se notifica que la República Popular de Corea ha admitido la fabricación de uranio enriquecido¹¹ y Estados Unidos suspende la exportación de petróleo. La República Popular de Corea expulsa a los inspectores del OIEA y anuncia de nuevo, en enero de 2003, su retirada del tratado, aunque asegura que su investigación nuclear no tiene como fin la fabricación de armamento, sino la producción de electricidad. La retirada fue, por otro lado, *inmediata*, pudiendo haber violado el art. X del TNP que sólo la permite, en el caso de sucesos extraordinarios que amenacen los intereses supremos del país, con un plazo de *preaviso* de tres meses. Más allá de la duda de si realmente la República Popular de Corea sigue o no vinculada al *Tratado de No Proliferación* (al no haber cumplido con los requisitos), lo cierto es que hasta la fecha ni los mecanismos del tratado (verificación del OIEA, por ejemplo) ni Naciones Unidas han sido capaces de enfrentarse (y solucionar) a la cuestión. La única vía de diálogo abierta desde la crisis son las conversaciones a seis bandas con Estados Unidos y con países de la región (Japón, China, Rusia y Corea del Sur)¹².

La actitud coreana se ha convertido en un mal ejemplo para otros Estados Parte que ahora, sentado el precedente, ven un momento idóneo para materializar su desacuerdo con el TNP y dar rienda suelta a sus pretensiones nucleares, contenidas durante años. Es el caso de

⁹ Este Estado comenzó su flirteo con la tecnología nuclear en 1962. Véase, al respecto y, en general sobre la crisis coreana, Dorn, W. A. y Fulton, A.: "Securing compliance with disarmament treaties: carrots, sticks, and the case of North Korea", *Global Governance*, Vol. 3 (1997), pp. 17-40; y Asada, M.: "Arms control law in crisis? A study of North Korean nuclear issue", *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 9, No. 3 (2004), pp. 331-355.

¹⁰ La resolución 825 del Consejo de Seguridad, de 11 de mayo de 1993, llamaba a Corea a cumplir con el Acuerdo de Salvaguardia del OIEA, pero sin prever sanción alguna. Los Estados Parte en el TNP firman acuerdos de salvaguardias con el Organismo, en el que se concretan las inspecciones y el control que éste va a ejercer para dar cumplimiento a sus disposiciones.

¹¹ En realidad, Corea ya estaba en el punto de mira estadounidense, que la había incluido a principios de ese año entre los Estados pertenecientes al eje del mal. No están claras las supuestas evidencias que se barajaron en octubre de 2002 y el argumento estadounidense de la "admisión". Véase Marquina, Antonio: "The position of Russia" en García, David; Eunshook Yang; Abad, Gracia y Marquina, Antonio (2004): *The Crisis in North Korea*. UNISCI Papera, nº 31, Madrid, UNISCI, p. 109.

¹² Fajardo del Castillo, T.: "Crónica de paz y seguridad", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (enero-junio 2005), en <http://www.reei.org>. Un comunicado conjunto de las Conversaciones, de 20 de septiembre de 2005, en donde se exponen las negociaciones, puede consultarse en <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/dprk/2005/dprk-050920-kcna03.htm>.



otro Estado que mencionábamos, Irán, en el que una coyuntura política e ideológica adecuada¹³ se ha convertido en el caldo de cultivo ideal para que muestre un peligroso interés por la energía nuclear. El Estado iraní se refugia en el artículo IV del TNP para proclamar su derecho a desarrollar programas nucleares pacíficos, pero los procesos de fabricación de uranio enriquecido llevados a cabo en su territorio han despertado un recelo aparentemente bien fundado. De hecho, los inspectores del OIEA llevan más de tres años visitando varias instalaciones iraníes, la Agencia Internacional de Energía Atómica ha denunciado serias violaciones y todo parece indicar que, efectivamente, el país puede estar preparándose para fabricar un arma nuclear. En septiembre de 2005, una resolución del Organismo¹⁴ declaraba el incumplimiento de sus obligaciones en el marco del TNP y, en los días en los que esta publicación estaba siendo redactada, se planteaba muy seriamente remitir la cuestión (de acuerdo con el artículo III.B.4 de su Estatuto¹⁵) al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a fin de que éste impusiera, en su caso, las sanciones correspondientes¹⁶, si estimara que la actitud iraní supone un peligro para la paz y seguridad internacionales. De fructificar la iniciativa, nos encontraríamos con un precedente importante: un Estado Parte en el TNP sancionado por la violación de sus disposiciones. No ocurrió antes con la República Popular de Corea, pese a que los hechos fueran igualmente graves, pero las circunstancias del caso eran distintas: contaba con un aliado importante (China) que disfrutaba de derecho de veto en el Consejo de Seguridad y peligraba la estabilidad en la región (recordemos la proximidad geográfica con Corea del Sur y con Japón)¹⁷.

Aunque otra cosa pudiera desprenderse de las líneas anteriores, no todo han sido fallos en el Tratado de 1968 ni en el régimen de no proliferación que propugna. Por ejemplo, Argentina y Brasil renunciaron en la década de los ochenta a sus programas nucleares, Sudáfrica imitó el ejemplo en los noventa, así como Bielorrusia, Ucrania y Kazajistán, que ratificaron el TNP una vez independizados de la Unión Soviética e, incluso Libia sorprendió a todos renunciando públicamente en diciembre de 2003 a su programa de armas nucleares y de misiles de largo alcance¹⁸. Sin embargo, son avances a ritmo lento, demasiado, para algunos: los arsenales nucleares existentes en poder de los cinco nucleares (sobre todo, Rusia y EEUU) siguen siendo suficientes como para que todos podamos sentir aún la amenaza nuclear y persisten

¹³ Mahmud Ahmadi-Nejad, jefe del Gobierno desde agosto de 2005 y de posturas claramente extremistas, ha propiciado una postura claramente antiamericana y ha defendido el derecho iraní de acceder a la energía nuclear con fines pacíficos (o eso es lo que afirman).

¹⁴ Resolución de 24 de septiembre de 2005 *Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran*, doc. Gov/2005/77, disponible en <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2005/gov2005-77.pdf>. El párrafo 1 afirma que Irán no ha cumplido con su acuerdo de salvaguardias y, por tanto, que ha violado el artículo XII.C del Estatuto del OIEA. El párrafo 2 declara que esta actitud justifica remitir la cuestión al Consejo de Seguridad, en cuanto pone en peligro la paz y seguridad internacionales. La respuesta de Irán, claramente en desacuerdo con la resolución, en <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2005/infirc661.pdf>. El 18 de noviembre de 2005, un Informe del Secretario General del Organismo insistía en la necesidad de que Irán se mostrara más favorable a las inspecciones y en que la Secretaría seguiría investigando todo lo referente a su programa nuclear (doc. GOV/2005/87, 18 de noviembre de 2005, en http://www.globalsecurity.org/wmd/library/report/2005/iran_iaea_gov2005-87-18nov05.pdf).

¹⁵ Disponible en http://www.iaea.org/About/statute_text.html#11.2.

¹⁶ Se ha denunciado también la actitud poco colaboradora de Irán, que no sólo ha puesto trabas a las visitas e investigaciones del OIEA, sino que ha rechazado también varias ofertas (entre ellas, las de la Unión Europea) que le garantizaban otras fuentes de energía. ABC, 19 de noviembre de 2005.

¹⁷ La probada capacidad de Corea del Norte de fabricar misiles capaces de alcanzar territorio japonés (y de Corea del Sur, por supuesto) provoca que las actuaciones en la zona se lleven a cabo con especial cuidado.

¹⁸ Véase Hart, J. y Shannon, K. N. (2005): "Libya's renunciation of nuclear, biological and chemical weapons and ballistic missiles", *SIPRI Yearbook 2005*, Estocolmo, SIPRI, pp. 629-648.



Estados poseedores de tecnología nuclear contrarios a ratificar el TNP (Israel y, sobre todo, India y Pakistán)¹⁹.

En mayo de 2005, la Conferencia de Revisión del Tratado²⁰ se propuso reforzar el cumplimiento de las medidas de desarme y no proliferación y, aunque algunas han tenido lugar²¹, lo cierto es que hay pocos avances en otros temas relacionados con la cuestión nuclear (como es el *Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares* o la preocupante y creciente investigación sobre material radioactivo para ser empleado como armamento), y lo que es peor, existen pocas esperanzas de que, al menos a corto y medio plazo, las haya: parece haberse perdido la confianza en el tratado y el miedo es que ejemplos como el de la República Popular de Corea se sucedan²².

Otros problemas, aparte del TNP, merecen también la atención del Informe del Secretario General. Se recalca, por ejemplo, **la crisis de la Conferencia de Desarme**, escasamente inoperante y tenida en cuenta en la actualidad, y la necesidad de seguir luchando no sólo en cuestiones de no proliferación, sino también de desarme. Ésta es una obligación que incumbe directamente a los Estados nucleares, tanto a los que son parte en el TNP como a aquellos que no lo han ratificado y han demostrado abiertamente su capacidad nuclear (India, Pakistán e Israel). De hecho, para estos casos una opción óptima, sobre todo ante el estancamiento del TNP, sería la **negociación de acuerdos de carácter bilateral**. El Secretario General recalca especialmente (párr. 98) el *Tratado sobre las reducciones de las armas estratégicas ofensivas* (más conocido como Tratado de Moscú o Tratado SORT) entre Estados Unidos y Rusia de 2002²³, por el cual las dos potencias se comprometen a reducir sus ojivas nucleares estratégicas a un nivel de entre 1700 y 2200 para el 31 de diciembre de 2012²⁴.

El Informe encuentra también hueco para determinadas cuestiones en las que es necesario seguir avanzando (párr. 98): la prohibición completa de ensayos nucleares y la prohibición de

¹⁹ En la última Conferencia de Revisión se dejó entrever la creencia por parte de muchos Estados de que los reacios al TNP nunca lo ratificarán (a diferencia de las esperanzas que todavía se adivinaban en las Conferencias previas de 1995 y 2000), al menos bajo sus condiciones actuales. Son cada vez más quienes creen que debería admitirse a estos tres Estados como nucleares (es decir, darles el mismo *status* que a los cinco existentes) para que así consintieran ratificar el texto. Se piensa que dentro del Tratado estarían sometidos a un mayor control, aunque fuera limitado. Johnson, R.: "Politics and protection: why the 2005 NPT Conference failed", *Disarmament Diplomacy*, Vol. 80 (August 2005), en <http://www.acronym.org.uk/dd/dd80/80npt.htm>.

²⁰ Véase Johnson, R.: "Politics and protection ...", *op. cit.* y Ritchie, N.: "The 2005 nuclear non-proliferation Treaty Review Conference 2005", en http://www.brad.ac.uk/acad/bdrc/publications/NR_NPT_%202005.pdf, p. 3. Puntos clave que debían ser tratados eran Irán, Corea del Norte y la ampliación de los poderes del OIEA para detectar casos de incumplimiento, así como la posibilidad de convertir en obligatoria la ratificación del Protocolo Adicional de Salvaguardias. Los éxitos de la Conferencia fueron más bien nulos por la actitud poco dialogante de Estados como India y Estados Unidos. Johnson, R.: "Spineless NPT Conference papers over cracks and end with a whimper", en <http://www.acronym.org.uk/npt/05rep12.htm>.

²¹ La Conferencia de Revisión de 2000 se había marcado trece objetivos, los llamados *trece pasos* (véase al respecto Ritchie, N.: "The Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conference 2005", en http://www.brad.ac.uk/acad/bdrc/publications/NR_NPT_%202005.pdf, p. 3), que incluían la necesidad de la entrada en vigor del *Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares*, la negociación de una Convención sobre material fisionable, progresos en desarme nuclear, medidas de confianza entre las partes, etc...

²² Más información, en <http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/programmes/nuclearissues/npt.htm>.

²³ Este tratado sigue la estela de los denominados *Tratados START* (*Strategic Arms Reduction Treaty*). El START I se firmó en 1991 (sobre sus objetivos: <http://www.state.gov/t/ac/rls/fs/2001/6669.htm>) y el START II en 1993, aunque su entrada en vigor encontró más dificultades (el Senado norteamericano lo ratificó en 1996, pero la Duma rusa no hizo lo propio hasta el año 2000, alegando razones políticas como las acciones de Estados Unidos en Irak y en Kosovo) y, finalmente, no se ha aplicado.

²⁴ Es decir, las dos terceras partes por debajo de los niveles actuales. El texto del Tratado, en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/05/20020524-3.html>.



la producción de material fisiónable. Respecto de la primera cuestión, el *Tratado para la Prohibición Completa de Ensayos Nucleares* se adoptó el 10 de septiembre de 1996, estando en funcionamiento en la actualidad la Comisión Preparatoria del mismo, pero lo cierto es que su entrada en vigor se adivina, hoy por hoy, bastante lejana. Cuarenta y cuatro estados (los que aparecen en el Anexo 2 del Tratado) deben ratificar, según el artículo XIV, y, a fecha de noviembre de 2005, tan sólo 33 de ellos lo habían hecho²⁵, con el agravante de ausencias tan notables como India, Pakistán, Corea del Norte²⁶, Israel, China o Estados Unidos, aunque es sobre todo la reticencia demostrada por éste último el principal obstáculo. Lo cierto es que un tratado de estas características se adivina como el paso necesario y lógico tras el *Tratado de No Proliferación* (ya el preámbulo de éste lo indicaba), pues prohibiendo los ensayos se limita la investigación nuclear con fines armamentísticos de los Estados y se propicia, por tanto, la desaparición de las armas nucleares. En septiembre de 2005 tuvo lugar en Nueva York una conferencia para facilitar la entrada en vigor del Tratado²⁷, pero los éxitos fueron bastante escasos, por no decir nulos, sobre todo por la actitud estadounidense. Con todo, la Declaración Final²⁸ (párr. 6) insiste en la necesidad de su entrada en vigor y propone negociar salidas, como el establecimiento de medidas de confianza, con los Estados reacios a ratificarlo.

Respecto de la segunda cuestión (**la prohibición de la producción de material fisiónable**²⁹), el Secretario (párr. 98) afirma que resulta esencial la rápida negociación de un tratado al respecto. De hecho, en 1995, la Conferencia de Desarme acordó establecer un Comité para negociar su texto. El Comité se convocó en 1998, pero hasta la fecha no se ha logrado avance alguno, sobre todo desde el cambio de opinión que Estados Unidos, uno de sus principales defensores en el pasado, ha experimentado bajo la presidencia de G. W. Bush, y que le ha conducido, no a renegar del todo del tratado, pero sí a considerar imposible el establecimiento de un sistema de verificación eficaz³⁰ lo que, en realidad, equivale a negarle efectividad, pues absurdo sería prohibir la producción sin que hubiese método alguno para comprobar que se está cumpliendo lo pactado.

Del Informe se desprende, asimismo, la **preocupación ante el doble uso** (pacífico y armamentístico) de la energía nuclear. De hecho, y como analizamos en el caso de Irán, son varios los Estados que reclaman su derecho a la investigación nuclear con fines pacíficos y, aunque el objetivo es lícito y permitido por el TNP, lo cierto es que estas iniciativas pueden

²⁵ Véase <http://www.ctbto.org> (página de la Comisión Preparatoria del Tratado) para consultar la lista de Estados que lo han ratificado. El Tratado prevé, incluso, la creación de una Organización que se encargaría de verificar su cumplimiento.

²⁶ Estos tres Estados ni siquiera lo han firmado. Sobre la crisis del Tratado, White, N.: "The future of arms control law: an overview of the workshop", *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 9, nº 3 (2004), pp. 299-302.

²⁷ No era la primera, pues otra conferencia con el mismo fin se celebró en Viena en el año 2003.

²⁸ Disponible en <http://www.acronym.org.uk/docs/0509/doc09.htm>. Para un análisis de la crisis del Tratado, consúltese Johnson, R.: "Beyond article IXV: strategies to save the CTBT", *Disarmament Diplomacy*, nº 73, (October-November 2003), disponible en <http://www.acronym.org.uk/dd/dd73/73ctbt.htm>.

²⁹ Es decir, uranio altamente enriquecido o plutonio.

³⁰ El anuncio de esta postura tuvo lugar en enero de 2004. En realidad, Reino Unido, Francia y Rusia ya soportan una moratoria unilateral sobre la producción de este material. La iniciativa de Estados Unidos tranquilizó más bien a India, Pakistán e Israel, los Estados que eran el objetivo prioritario del tratado (Johnson, R.: "Politics and protection...", *op. cit.*). Véase la publicación *Arms Control Today*, September 204, disponible en http://www.armscontrol.org/act/2004_09.FMCT.asp. Sobre la crisis del Tratado, Boese, W.: "US fissile material ban plan fizzles", *Arms Control Today* (October 2004), en http://www.armscontrol.org/act/2004_10/Fissile_Material.asp. Antes de Estados Unidos, China se había mostrado reticente a iniciar conversaciones en un tratado al respecto, a menos que se iniciaran también conversaciones sobre la carrera de armamento en el espacio ultraterrestre ("The importance of a Fissile material treaty". *A Basic.org Project, Briefing 7*, en <http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/publications/briefings/npt07.pdf>).



esconder deseos no tan inocentes. El Secretario General propone (párr. 99) dos soluciones a la situación. En primer lugar, reforzar las competencias de verificación del OIEA, mediante la aprobación universal del *Modelo de Protocolo Adicional* de mayo de 1997³¹. Esta organización, sabido es, desarrolla la difícil tarea de, por un lado, promocionar el uso pacífico de la energía nuclear y, por otro, evitar el desarrollo con fines armamentísticos. Su contradictoria labor ha sido cuestionada por muchos³² pero lo cierto es que su actividad de control constituye una de las mejores garantías que existen en la actualidad para la no proliferación. Sin ir más lejos, en los dos casos mencionados en este trabajo (Corea del Norte e Irán) sus inspecciones han resultado esenciales para la detección de irregularidades.

El Secretario General recalca también (párr. 99) la necesidad de incentivar la renuncia a los programas de enriquecimiento de uranio y separación de plutonio destinados a la obtención de energía, ofreciendo alternativas a los Estados que así lo hagan. El Informe, consciente de que la energía nuclear con fines pacíficos es un derecho de todo Estado y una de las formas más utilizadas en la obtención de electricidad propone que sea el OIEA quien dirija y controle el suministro de material fisiónable a precios de mercado.

1.2. Armas químicas

El párrafo 102 del Informe se dedica a las armas químicas, recalcando que “deberían consolidarse los progresos realizados”. Desde el año 1993, la Convención sobre armas químicas (CAQ) prohíbe a los Estados parte el desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas, obligándoles además a destruir los arsenales de armas que pudieran tener en su poder e imponiéndoles un complejo sistema de verificación de cumplimiento de los compromisos adquiridos que es llevado a cabo por la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas.

Son dos las cuestiones que el Informe de marzo menciona:

A) Renovación de los compromisos de destrucción.

Esta obligación afecta en la actualidad a seis Estados Parte: Estados Unidos, Rusia, India, Libia, Albania y un sexto Estado que ha preferido permanecer en el anonimato³³. La fecha tope para la destrucción es la de diez años desde que la Convención entrara en vigor; es decir, 2007, con lo que Estados que se adhirieran al tratado después del 29 de abril de 1997 -fecha de entrada en vigor- dispondrían de un tiempo menor para destruir sus arsenales. Si un Estado

³¹ En <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1998/infcirc540corrected.pdf>. El objetivo del Modelo es aumentar las salvaguardias del Organismo en la verificación de que los Estados no nucleares sólo emplean material nuclear con fines pacíficos. Para más información sobre el Protocolo, véase <http://www.armscontrol.org/factsheets/IAEAProtocol.asp>; Lodding, J.: “The IAEA’s strengthened safeguards system gaining ground”, *Disarmament Diplomacy*, nº 75 (January-February 2004), en <http://www.acronym.org.uk/dd/dd75/75jl.htm> y Hirsch, T.: “The IAEA Additional Protocol. What it is and why it matters”, *The Non Proliferation Review*, (Fall-Winter 2004), pp. 140-166, en <http://cns.miis.edu/pubs/npr/vol11/113/113hirsch.pdf>.

³² De hecho, las críticas arrojaron con la concesión del Premio Nobel de la Paz al OIEA y a su Director, Mohamed Elbaradei en 2005.

³³ http://www.opcw.org/html/glance/destruct_glance.htm. El sexto Estado (es casi un secreto a voces) es Corea del Sur.



ratificara la CAQ después de ese periodo decenal, deberá destruir las armas químicas que poseyera “lo antes posible” (art. IV.8). Se contemplan, asimismo, prórrogas si un Estado “considera que no podrá garantizar la destrucción de todas las armas químicas de la categoría 1 diez años después, a más tardar, de la entrada en vigor de la presente Convención (...)”³⁴, pero nunca excederá de los quince años desde la entrada en vigor de la misma³⁵. Lo cierto es que los procesos de destrucción de armas químicas no están cumpliendo en algunos casos los plazos exigidos³⁶. El caso más claro de retraso es el de Rusia, que se escuda en razones de carácter económico (el elevado coste del proceso de destrucción)³⁷, pero también otros ya han solicitado ampliación de los plazos (Albania y Libia³⁸). El dato no puede ser considerado excesivamente preocupante, pues obedece a motivos técnicos y económicos y no tanto a una actitud rebelde respecto de la Convención, de manera que parece claro que el mero paso del tiempo podrá resolverlo. De hecho, ningún otro Estado Parte ha planteado objeción alguna respecto de los retrasos de otros (como mucho, se ha expresado cierta preocupación) pero tampoco deben consentirse a la ligera, pues se corre el riesgo de hacer creer (falsamente) que las obligaciones de la Convención pueden cumplirse relajadamente, lo que sin duda erosionaría su efectividad.

B) Adhesión universal a la Convención.

Pese a que la CAQ cuenta con un número de Estados parte nada desdeñable (175 a fecha de 15 de noviembre de 2005), uno de los objetivos tradicionales de la OPAQ ha sido lograr una ratificación universal. Es cierto que Estados tradicionalmente reacios a procesos de desarme y control, como es el caso de Libia, han llegado a formar parte del mismo, pero también lo es que en la lista de Estados ausentes figuran nombres que muy difícilmente (a no ser que las cosas cambien mucho) se decidirán a secundar el ejemplo. Las razones pueden tener dos orígenes: el económico, en tanto en cuanto la Convención exige un desembolso (no sólo para costear la Organización, sino para recibir la visita de inspecciones o afrontar los procesos de destrucción) que no todos los Estados pueden permitirse y el político, que es el que mueve, por ejemplo, a Israel, varios Estados árabes³⁹ y a Corea del Norte, tradicionalmente reacia, como sabemos, a cualquier intento de desarme o de control de armamento. Es más, la universalidad del Tratado es vista como la mejor manera de hacer frente a la amenaza terrorista: la CAQ ejerce un grado de control tal sobre las sustancias químicas que cada Estado fabrica (incluso las concebidas para fines pacíficos) que sería difícil

³⁴ Anexo de Verificación a la CAQ, Parte IV (A), C, párr. 24. El plazo para solicitarlo es de nueve años desde la entrada en vigor de la Convención.

³⁵ Anexo de Verificación, Parte IV (A), C, párr. 26. Cuando finalice la prórroga, el Estado debe presentar un Informe al Consejo de la OPAQ, notificándole los progresos realizados y toda la información de las actividades llevadas a cabo.

³⁶ Al respecto, Guthrie, R.; Hart, J. y Kuhlau, F. (2004): “Chemical and Biological warfare developments and arms control”, *SIPRI Yearbook 2004*, Estocolmo, SIPRI, pp. 611-614.

³⁷ De hecho, ha solicitado una prórroga en el cumplimiento de los plazos. Así lo hizo en la Séptima Sesión de la Conferencia de Estados Parte (OPCW doc. C-7/DEC.19, 11 de octubre de 2002). Es más, en la Primera Conferencia de Revisión de la Convención (2003) declaraba su convencimiento sobre la efectividad de la CAQ, daba cuenta de los progresos realizados en destrucción y confiaba en que nadie “dudara de los planes de Rusia sobre el desarme químico o su compromiso con la letra y espíritu de la CAQ” (<http://www.opcw.org>).

³⁸ En la novena Conferencia de Estados Parte lo hicieron Libia (doc. C-9/DEC.7, 30 de noviembre de 2004) y Albania (doc. C-9/DEC.8, de 30 de noviembre). Ambos documentos pueden consultarse en <http://www.opcw.org> y, en la octava, Estados Unidos (doc. C-8/DEC.15, 24 de octubre de 2003).

³⁹ Que, al vincular el desarme químico y el nuclear exigen para ratificar la CAQ que Israel haga lo propio con el *Tratado de No Proliferación*. Es el caso de Egipto y Siria, por ejemplo.



que se desviarán a grupos terroristas y, además, la legislación de desarrollo de la Convención que cada Estado Parte debe aprobar facilitaría su persecución y castigo.

1.3. Armas Biológicas

En lo que respecta a las armas biológicas, la Convención de 1972 prohíbe el desarrollo, la producción, el almacenamiento y la adquisición de agentes biológicos y armas o dispositivos destinados a albergarlos pero, a diferencia de la *Convención sobre Armas Químicas*, no prevé un sistema de verificación, carencia que se ha convertido en el caballo de batalla de los últimos tiempos⁴⁰, ya que convierte el texto en inoperante, al no existir medio alguno más que la confianza ciega en la buena voluntad de las Partes para comprobar su cumplimiento. Por otro lado, el número de ratificaciones (155 a fecha de 15 de noviembre de 2005) no es tan elevado como en caso de la CAQ, por lo que el Informe del Secretario General hace un llamamiento para que todos los Estados se adhieran al texto (párr. 103).

Las conversaciones para crear un mecanismo de verificación a través de un protocolo⁴¹ se estancaron en diciembre de 2001, durante la Quinta Conferencia de Revisión del Tratado⁴². Se acordó entonces convocar reuniones entre las Partes antes de la Sexta Conferencia de Revisión, prevista para 2006, con el fin de intentar nuevas vías; en concreto, la adopción de medidas nacionales para implementar la Convención, la creación de mecanismos nacionales para vigilar los microorganismos y toxinas, el establecimiento de mecanismos de reacción ante posibles brotes infecciosos y la adopción de códigos de conducta para científicos⁴³. Desde entonces, continúan las conversaciones⁴⁴, con las esperanzas depositadas en la Conferencia de 2006, que debería enfrentarse de nuevo a la redacción de un Protocolo (y así lo señala también el Informe del Secretario General en el párrafo 103) con medidas que refuercen la Convención. La actitud estadounidense de rechazo a cualquier mecanismo de verificación no ha variado, sin embargo (de hecho, y tal y como señalamos, se ha extendido a otros campos, como el material fisionable), con lo que habrá que conformarse con alternativas mucho menos satisfactorias, como medidas de fomento de la confianza, y olvidarse de una Organización similar a la existente para las armas químicas.

⁴⁰ La Segunda Conferencia de Revisión (1986) sí acordó una serie de declaraciones políticas anuales de carácter político que actúan como medidas de confianza. Desde la Tercera Conferencia de Revisión (1991) un Grupo de Expertos (VEREX) estudia los posibles mecanismos de verificación.

⁴¹ El mecanismo había sido diseñado por el Grupo de Expertos, que propuso 21 medidas de verificación, Estas medidas fueron la base sobre la que un Grupo *Ad Hoc* de Estados Parte negoció un Protocolo entre 1995 y 2001.

⁴² En realidad, esta Conferencia se vio bruscamente interrumpida después de que Estados Unidos propusiera, para sorpresa de todos, finalizar el mandato del Grupo *Ad Hoc* que se encargaba de la redacción del Protocolo, al entender que éste haría pública información considerada confidencial. El mandato del Grupo *Ad Hoc*, pese a los pocos visos de éxito del Protocolo, no se ha revocado oficialmente, aunque es inoperante a fecha de hoy; véase Hart, J.; Kuhlau, F. Y Simon, J. (2002): "Chemical and biological weapon developments and arms control", *SIPRI Yearbook 2002*, Estocolmo, SIPRI, pp. 645-682; sobre todo, 647-649. Se convocó de nuevo en noviembre de 2002 para darla por finalizada oficialmente. Véase también Cervell Hortall, M. J.: "¿Un negro futuro para el Protocolo (2001) a la Convención sobre Armas Biológicas (1972)?", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LIII (2001), pp. 702-707.

⁴³ UN Department of Disarmament Affairs, Final Document, 5th Review Conference, doc. BWC/CONF.V/17 (November 2002), en <http://disarmament.un.org/wmd/bwc/pdf/bwccnfv17.PDF>.

⁴⁴ Sobre lo negociado desde entonces (poco), véase Hart, J.: "Strengthening the Biological and Toxin Weapons Convention and related considerations", en <http://ww.sipri.org/contents/cbwarfare/pdfs/almaty-2004.pdf>, sobre todo pp. 7-9.



Tanto los Estados que aún figuran en la lista de no ratificadores como las deficiencias (ausencia de verificación) de la CAB son carencias preocupantes, porque convierten a las biológicas en armas fuera de todo control, a diferencia de las químicas y las nucleares. La cuestión es especialmente grave si recordamos el interés que estas armas despiertan últimamente en algunos Estados (Corea del Norte, Siria,...) y, sobre todo, en grupos terroristas. Sus ventajas (al igual que ocurre con las químicas) son muchas: bajo coste económico, facilidad de fabricación y grandes daños. Por eso el Informe insiste en la necesidad de crear nuevas iniciativas para reforzar el régimen de seguridad biológica (párr. 104)⁴⁵ y, consciente quizás del mal camino que ha tomado el proceso de negociación de un instrumento de verificación, propone reforzar dos vías ya existentes, pero sólo utilizadas muy puntualmente hasta hoy:

- En primer lugar, la capacidad del Secretario General de las Naciones Unidas de investigar el uso sospechoso de agentes biológicos. El Informe menciona la resolución 42/37, de 30 de noviembre de 1987, de la Asamblea General, en la que se solicita al Secretario General que lleve a cabo investigaciones sobre posibles empleos de armas químicas o biológicas que violen las disposiciones del *Protocolo de Ginebra* de 1925⁴⁶, pero varias resoluciones más (incluso anteriores) recogen esta potestad⁴⁷. En realidad, esta posibilidad ya fue comentada por el Grupo de Expertos de los Estados Parte en la CAB en la reunión celebrada del 6 al 10 de diciembre de 2004⁴⁸, aunque no resultó del agrado de muchos⁴⁹.
- En segundo lugar, la opción de que sea el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el que haga uso de la capacidad mencionada en el punto anterior, de acuerdo, señala el Informe, con la resolución 620 (1988), de 26 de agosto⁵⁰. Ciertamente, el Consejo de Seguridad ya ha actuado alguna vez en este sentido (por ejemplo, Irak y las resoluciones 687 [1991] y 1441 [2002], por las que se le imponían medidas de limitación y control de sus arsenales de armas de destrucción masiva), pero no estaría de más reforzar su papel. De esta manera, podría encargar al Secretario General la

⁴⁵ Esta misma idea ya la había recogido el Informe, no en el apartado dedicado a las armas de destrucción masiva, sino a la prevención del terrorismo catastrófico. En concreto, el párrafo 93 alerta de que pronto habrá miles de laboratorios capaces de producir microorganismo con un poder letal pavoroso, recomendando la mejora de la salud pública y animando a los Estados a proporcionar recursos suficientes a la Organización Mundial de la Salud.

⁴⁶ *Protocolo relativo a la prohibición de empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares*, de 1925, Gaceta de Madrid, 3 de septiembre de 1929.

⁴⁷ Así, la resolución 37/98 D, de 13 de diciembre de 1982 permitía también al Secretario General encargar a expertos investigaciones en la materia, para informar del cumplimiento del *Protocolo de Ginebra*. Véase SUR, S.: “La résolution A/37/98 D du 13 décembre 1982 et les procédures d’enquête en cas d’usage allégué d’armes chimiques et bactériologiques (biologiques)”, *Annuaire Français de Droit International*, 1984, pp. 903-105, 1984 (pp. 93 y ss.). Sobre las actuaciones del Secretario General de Naciones Unidas en estas materias, Aznar Gómez, M. J.: “La determinación de los hechos por el Secretario General de las Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (1945-1995)”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLVIII, 1996, 1, pp. 71-98 y Ben Dhia, A.: “Le rôle du Secrétaire General des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales”, *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber, Paix, développement, démocratie*, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 227-244.

⁴⁸ Véase Guthrie, R.; Hart, J. y Kuhlau, F. (2005): “Chemical and Biological Developments and Arms Control”, *SIPRI Yearbook 2005*, Estocolmo, SIPRI, pp. 603-628; en concreto, pp. 607-608.

⁴⁹ Estados Unidos, por ejemplo, la rechazó, pues las resoluciones de la Asamblea General que las recogen se refieren al *Protocolo de Ginebra de 1925*, con lo que no correspondía a los Estados Parte en la CAB tratar el tema. Otros Estados (Irán) afirmaron que esta nueva vía era sólo una excusa para desviarse de la cuestión principal, que era la negociación de un sistema de verificación.

⁵⁰ Esta resolución condena el empleo de armas químicas en el conflicto Irán-Irak y permite al Secretario General llevar a cabo una investigación al respecto.



investigación de hechos que, de otro modo, no podrían ser sometidos a verificación alguna y, además, su potestad para hacerlo, como órgano encargado de la paz y seguridad internacionales y cuyas resoluciones son vinculantes, merecería un mayor respeto que si fuera el Secretario General el que tomara la iniciativa.

1.4. Misiles

Finalmente, el Informe (párr. 101) muestra preocupación sobre los misiles balísticos y los misiles portátiles (que podrían ser usados por terroristas), instando a los Estados a adoptar medidas de control en sus exportaciones, así como la prohibición de transferirlos a agentes no estatales y proponiendo incluso que el Consejo de Seguridad apruebe una resolución en este sentido. La preocupación de Naciones Unidas es lógica, sobre todo si consideramos que son ya muchos los Estados que en los últimos años han demostrado su capacidad para construirlos y lanzarlos con éxito (Corea del Norte, Irán, Siria, India, Pakistán, Taiwán...)⁵¹. La posesión de misiles es vista por estos Estados como un medio militar óptimo para imponerse a sus adversarios regionales y para cierto *status* internacional pero, además, indirectamente, alimenta la proliferación de armas de destrucción masiva, ya que portando este tipo de material se convierten en una auténtica amenaza disuasoria.

No es la primera vez que Naciones Unidas muestra interés por el tema, pues ya en el año 2000 la resolución de la Asamblea General 55/33, de 20 de noviembre, solicitaba al Secretario General un Informe sobre la cuestión. El Informe, presentado en julio de 2002⁵², recalca el preocupante número creciente de misiles y de Estados interesados en desarrollarlos y su capacidad para acarrear armas de destrucción masiva o el papel de las medidas de confianza⁵³.

No existe en la materia un tratado internacional multilateral vinculante, pero las iniciativas para ejercer un cierto control han sido varias, destacando tres:

- El **Régimen de Control de la Tecnología de Misiles** (MTCR, *Missile Technology Control Regime*) se estableció en 1987 para, precisamente, evitar la proliferación de misiles⁵⁴. En 2003 se amplió para incluir medidas que eviten la adquisición de misiles y de tecnología para su construcción por grupos terroristas⁵⁵.
- En 1999, Rusia proponía un conjunto de regímenes internacionales y mecanismos bajo la denominación **Sistema de Control Global** (GSC, *Global Control System*)⁵⁶. En realidad, la propuesta rusa era la alternativa al sistema de defensa antimisiles que Estados Unidos comenzó a desarrollar tras retirarse del Tratado ABM (Anti-Ballistic Missile) de 1972.

⁵¹ Véase, por ejemplo, Fedorov, Y. E.: "The Global Control System and the International Code of Conduct: competition or cooperation?", *The Non Proliferation Review* (Summer 2002), pp. 30-36; en concreto, p. 31.

⁵² Doc A/57/229, 23 de Julio de 2002.

⁵³ Sobre la proliferación de misiles, pueden consultarse varios artículos en *The Non Proliferation Review*, vol. 9, nº 2 (Summer 2002), en <http://cns.miis.edu/pubs/npr/vol09/92toc.htm>. También, "New Challenges in missile proliferation, missile defense and space security", *CNS Occasional Paper* nº 12, en <http://cns.miis.edu/pubs/npr/vol09/92toc.htm>.

⁵⁴ Puede consultarse la página web <http://www.mtcr.info>.

⁵⁵ Más información al respecto en <http://www.state.gov/t/np/rls/fs/27514.htm>.

⁵⁶ Que incluían un régimen de transparencia, incentivos para los Estados que abandonaran sus programas de misiles, garantías de seguridad para quienes renunciaran a sus sistemas de lanzamiento de misiles y un sistema de consultas entre partes.



- Por otro lado, los Estados del MTCR empezaron a considerar la necesidad de crear medidas adicionales en el control de misiles que fueran más allá de la coordinación y control de las exportaciones. En el año 2000 quedó claro que las partes no estaban muy dispuestas a someterse a un instrumento vinculante, con lo que el 25 de noviembre de 2002 se presentaba en la ciudad de La Haya el ***Código Internacional de Conducta contra la proliferación de misiles balísticos***⁵⁷, consistente en un conjunto de principios, compromisos y medidas de fomento de la confianza⁵⁸

Son todas ellas iniciativas que, al tener una base voluntaria, no dejar de ser de efecto limitado, por lo que el Informe llama a reforzar el control y ya no sólo respecto de los Estados, sino también de los agentes no estatales. Ante la imposibilidad de redactar un tratado que satisfaga a todas las partes implicadas, el Secretario General propone (párr. 101 *in fine*) una resolución para dificultar la adquisición o uso de misiles portátiles por grupos terroristas.

2. Explorar nuevas vías

Pese a sus deficiencias, los tratados multilaterales que hemos analizado continúan siendo los mejores aliados en la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, pero en los últimos tiempos han surgido iniciativas de otra naturaleza encaminadas a reforzarlo, sabedoras quizás de lo limitado de sus disposiciones. En concreto, destacan tres que han encontrado reflejo en el Informe (párrs. 100 y 105): La Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación, la resolución 1540 del Consejo de Seguridad, de 5 de noviembre de 2004 y la potestad del Consejo de Seguridad y del Secretario General para actuar en cuestiones relacionadas con armamento de destrucción masiva

La ***Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación*** fue propuesta por G. W. Bush el 31 de mayo de 2003, siendo fijada en una Conferencia convocada con tal fin en París el 3 y 4 de septiembre de 2003, con el objetivo de intensificar los compromisos políticos y de cooperación para dificultar el transporte de armas de destrucción masiva y sus vectores con destino a y provenientes de Estados y otros actores. La Iniciativa permite a los Estados detener e inspeccionar los vehículos, barcos o aviones sospechosos de transportar armas de destrucción masiva, tan pronto entren en el territorio de alguno de los Estados que la secundan⁵⁹. La ***Declaración sobre los principios de interceptación***⁶⁰ se encarga de materializar las acciones concretas que pueden llevarse a cabo.

La **resolución 1540**⁶¹ del Consejo de Seguridad, de 5 de noviembre de 2004, plenamente consciente de dónde emana el peligro de las armas de destrucción masiva en los últimos años,

⁵⁷ En <http://www.sipri.org/contents/expcon/hcocfinal.htm>.

⁵⁸ Una comparación entre el Código de Conducta y el GCS, en Fedorov, Y. E.: "The Global Control System ...", *op. cit.*, pp. 33-35, en <http://cns.miis.edu/pubs/npr/vol09/92/92fed.pdf>.

⁵⁹ Sobre el tema, Weiner, T.: "Proliferation Security Initiative to stem flow of WMD material", Center for Nonproliferation Studies, 16 July 2003 en <http://cns.miis.edu/pubs/week/030716.htm>; y Boese, W.: "The Proliferation Security Initiative: an interview with John Bolton", *Arms Control Today* (December 2003), en http://www.armscontrol.org/act/2003_12/PSI.asp. Véase también <http://www.armscontrol.org/factsheets/PSI/asp> y la información oficial de Estados Unidos (<http://www.state.gov/t/np/rls/other/46858.htm>).

⁶⁰ En <http://www.state.gov/t/np/rls/other/34726.htm>.

⁶¹ Al respecto, Datan, M.: "Security Council Resolution 1540. WMD and non-state trafficking", *Disarmament Diplomacy*, vol. 79 (April-May 2005), <http://www.acronym.org/dd/dd79/79md.htm>.



se dirige a agentes no estatales y grupos terroristas⁶², teniendo como fin actuar contra el tráfico ilícito de este armamento, los sistemas vectores y materiales conexos, para lo cual propone lo siguiente:

- Los Estados deben abstenerse de suministrar apoyo a agentes no estatales.
- La adopción y aplicación de leyes que prohíban la fabricación, adquisición, posesión, desarrollo, transporte, transferencia o empleo de armas de destrucción masiva, sobre todo con fines terroristas.
- La adopción de medidas para instaurar controles nacionales para prevenir proliferación de armas nucleares, químicas o biológicas.
- El establecimiento de un Comité del Consejo de Seguridad sobre el tema.

El apartado del Informe dedicado a las armas de destrucción masiva concluye (párr. 105) con una posibilidad que, aun existente en teoría, ha sido escasamente activada de momento: **reforzar la información que recibe el Consejo de Seguridad** sobre todas las cuestiones relacionadas con las armas de destrucción masiva. Con tal fin, invita al Director General del OIEA y de la OPAQ a informarle de las salvaguardias y de los procesos de verificación. Como en lo que armas biológicas se refiere no existe organismo alguno que pueda hacer lo propio, el Secretario General se ofrece (según las facultades que el artículo 99 de la Carta y las resoluciones anteriormente comentadas) a señalar a la atención del Consejo cualquier brote de enfermedades infecciosas que pudieran hacer peligrar la paz y seguridad internacionales.

Conclusión

Las conclusiones y propuestas del Informe del Secretario General no podían ser más claras: las armas de destrucción masiva siguen siendo un peligro a tener en cuenta y ya es hora de que los Estados reaccionen. Quizás el siglo XXI, apenas estrenado, sea un momento óptimo para mejorar la lucha contra estas amenazas y, como el propio Informe declara (párr. 221), “ha llegado el momento de pasar a la acción. Ya no bastan las palabras y buenas intenciones”. El párrafo 6 de la Conclusión del Informe concreta las medidas que deberían emprenderse:

- Cumplimiento del TNP, de la CAQ y de la CAB.
- Negociación de un tratado sobre material fisionable.
- Entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares.
- Aprobación del Modelo de Protocolo Adicional al TNP.
- Creación de alternativas a la adquisición de instalaciones nacionales para el enriquecimiento de uranio y la separación de plutonio.

⁶² Los agentes no estatales se definen por la propia resolución como “persona física o entidad que no actúa bajo la autoridad legítima de un Estado en la ejecución de actividades comprendidas en el ámbito de la presente resolución”.



- Refuerzo de la CAB.
- Destrucción de las armas químicas aún existentes.

Todas ellas han sido señaladas en el análisis que acabamos de acometer. Si algo se desprende de todo lo recogido es que las armas nucleares siguen siendo el campo en el que más queda por hacer, pero también el biológico y el químico, pese a contar con tratados más eficaces, necesitan verse reforzados, para no caer en el olvido. Las otras iniciativas (Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación, resolución 1540, Consejo de Seguridad) son bienvenidas, pero se muestran como alternativas de última instancia, surgidas quizás ante la imposibilidad de llegar a consenso alguno en la negociación de tratados internacionales nuevos o en la remodelación de los existentes. La gran duda que se suscita es la de hasta qué punto los Estados se avendrán a aplicar lo propuesto en el Informe. Si hay algo que debemos defender en este nuevo siglo es la necesidad de enfrentarnos a las nuevas amenazas (terrorismo, guerras con armas de destrucción masiva) de manera global y coordinada. Ya no valen las actuaciones individuales y el sistema de seguridad colectiva debería imponerse, de una vez por todas, en la sociedad internacional. Ahora bien... ¿están todos los Estados realmente preparados para ello? Aunque nos gustaría que la respuesta fuera afirmativa, lo cierto es que las disensiones y polémicas creadas en la negociación de varios instrumentos sobre armas de destrucción masiva parecen indicar todo lo contrario. O quién sabe, quizás sólo sea cuestión de tiempo y perseverancia.







UNISCI Discussion Papers

PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO A LA LUZ DE LOS INFORMES DEL GRUPO DE ALTO NIVEL Y DEL SECRETARIO GENERAL (2005)

AUTORES:¹

CARLOS FERNÁNDEZ LIESA
ANA MANERO SALVADOR
Universidad Carlos III de Madrid

Introducción

La Declaración del Milenio es uno de los hitos más importantes de la reciente historia de la Asamblea General. Los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a lograr una mundialización “incluyente y equitativa” que beneficiase a todos los habitantes del planeta.² Para supervisar la aplicación progresiva de estos compromisos políticos, la Declaración establecía que la Asamblea General examinase su realización y el Secretario General informase sobre ella.³ En este contexto se sitúan los informes del *Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*⁴ (GAN) y el *Informe del Secretario General*⁵ (SG) objeto de este trabajo.

Ambos documentos son interesantes tanto por el número de cuestiones analizadas (pobreza, conflictos armados, problemas sanitarios y medioambientales, delincuencia internacional, terrorismo, el papel de la seguridad colectiva y la reforma institucional de NNUU) como por algunos de los conceptos manejados, en particular la utilización de los términos *libertad* y *seguridad*, en diferentes contextos, entre ellos, el del desarrollo.

En este trabajo analizaremos el tratamiento de estos dos informes sobre la promoción del desarrollo, así como qué ha ocurrido en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en septiembre de 2005.

¹ 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.*

² Declaración del Milenio. Res. 55/2 de 8 de septiembre de 2000. Párr. 5.

³ *Ibid.*, párr. 31.

⁴ *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. A/59/565 de 2 de diciembre de 2004

⁵ *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. A/59/2005 de 21 de marzo de 2005.



1. El Informe del Grupo de Alto Nivel: la pobreza y las amenazas a la paz y la seguridad internacionales

El GAN pretende establecer un “nuevo consenso en materia de seguridad.”⁶ Considera que las amenazas a la paz y seguridad internacionales son muy variadas. Este concepto iría más allá de la noción tradicional de amenaza a la paz y la seguridad.⁷ Incluiría también los conflictos internos, la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente⁸.

El GAN concibe una amenaza a la paz y la seguridad internacionales como “[c]ualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional”.⁹ Estamos, por tanto, ante un concepto amplio de amenaza a la paz, o, según la terminología del informe, de *seguridad colectiva*,¹⁰ en la medida en que las “diferencias de poder, riqueza y de geografía”¹¹ determinan lo que es una amenaza¹². A juicio del GAN todas las amenazas están interrelacionadas¹³, en el actual contexto de interdependencia.

*Las amenazas económicas y sociales*¹⁴ englobarían tres pilares: la pobreza¹⁵ — especialmente se alude a la grave situación de África¹⁶—, las enfermedades infecciosas — donde ocupa un destacado lugar el VIH/SIDA¹⁷— y los problemas medioambientales.¹⁸

⁶ *Un mundo más seguro: la responsabilidad... op. cit.*, p. 11.

⁷ *Ibid.*, p. 11.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, p. 12.

¹⁰ El GAN señala que “el desafío central del siglo XXI es plasmar un concepto nuevo y más amplio de seguridad, que sintetice todas [las] vertientes de lo que significa la seguridad colectiva, y de todas las responsabilidades, compromisos, estrategias e instituciones concomitantes que se necesitan para un sistema de seguridad colectiva eficaz, eficiente y equitativo.” *Ibid.* p. 12.

¹¹ *Ibid.*, párr. 41. Este concepto amplio de amenaza está en la línea del concepto de *seguridad humana* elaborado por el PNUD: “Human security can be said to have two main aspects. It means, first, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life.” PNUD (1994): *Human development report 1994*, p. 23 Disponible en <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/> consultado el 17 de octubre de 2005.

¹² Así pues, afirman que “sin un reconocimiento mutuo de las amenazas no puede haber seguridad colectiva. La autarquía será la norma, reinará la desconfianza, y seremos incapaces de lograr los beneficios a largo plazo de la cooperación. Lo que se necesita hoy es [...] un nuevo consenso entre alianzas que parecen estar a punto de desintegrarse, entre naciones ricas y naciones pobres, y entre pueblos sumidos en la desconfianza y separados por un abismo cultural que parece cada vez mayor. La esencia de ese consenso es sencilla: somos todos responsables de la seguridad de los demás.” *Un mundo más seguro: la responsabilidad... op. cit.* p. 17

¹³ Así indica: “la pobreza, las enfermedades infecciosas, la degradación del medio ambiente y la guerra se refuerzan mutuamente en un ciclo mortífero. La pobreza [...] está estrechamente vinculada con el estallido de la guerra civil [...]. Enfermedades tales como el paludismo y el VIH/SIDA siguen cobrándose numerosas víctimas y refuerzan la pobreza. Las enfermedades y la pobreza, a su vez, están relacionadas con la degradación del medio ambiente; el cambio climático aumenta la incidencia de enfermedades infecciosas como el paludismo y el dengue. El estrés ambiental, provocado por una alta densidad demográfica y una escasez de tierras y otros recursos naturales, puede contribuir a la violencia civil”. *Ibid.*, párr. 22

¹⁴ *Ibid.*, p. 12.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 44 y ss.

¹⁶ En este sentido afirma que “el continente más afectado por la pobreza es África. Desde 1990 la esperanza de vida media en el África subsahariana ha disminuido de 50 a 46 años. Mientras que en el mundo desarrollado menos de un 1 niño de cada 100 muere antes de haber cumplido los 5 años de edad, en la mayor parte del África subsahariana el número equivalente es de 1 de cada 10, y en 14 países es 1 de cada 5. En el África subsahariana el número de personas que viven con menos de 1 dólar por día ha aumentado desde 1990. En el decenio de 1990 la subnutrición disminuyó a nivel mundial, pero aumentó en África.” *Ibid.*, párr. 46.



Estas amenazas no habrían recibido una respuesta adecuada por parte de los Estados y de las instituciones internacionales, es decir, por la Comunidad Internacional, sino que se habrían afrontado a través de una visión fragmentada y parcial que no permite solucionar los problemas.¹⁹

El GAN cree que las “actuales estructuras mundiales de gobernanza en los ámbitos económico y social son lastimosamente inadecuadas para hacer frente a los problemas que se avecinan.”²⁰ Propone, pues, una acción concertada por parte de los Estados donantes y de los receptores de ayuda. A su juicio NNUU debe ser el foro donde alcanzar el consenso, en la línea mantenida por las Cumbres de Johannesburgo²¹ y Monterrey.²² Además debe impulsarse una acción más decidida y eficaz que persiga la realización de los *objetivos de desarrollo del Milenio* (ODM).²³

Entre los ODM se destaca la reducción de los índices de pobreza para el año 2015. Los informes realizados sobre el seguimiento de estos objetivos no son muy optimistas. Muchos de los objetivos arrastran un retraso en su realización, e, incluso, otros se encuentran en

¹⁷ *Ibid.*, párr. 48 y ss.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 53 y ss.

¹⁹ Así, señala que “las instituciones internacionales y los Estados no se han organizado para encarar los problemas del desarrollo de una manera coherente e integrada, y siguen ocupándose de la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente como si fueran amenazas aisladas. Los criterios fragmentados y sectoriales de las instituciones internacionales son un reflejo de los criterios fragmentados y sectoriales de los gobiernos: por ejemplo, los ministros de hacienda trabajan en general sólo con las instituciones financieras internacionales, los ministros de desarrollo sólo con los programas de desarrollo, los ministros de agricultura sólo con los programas de alimentos, y los ministros del medio ambiente sólo con los organismos ambientales. Los donantes bilaterales instan con razón a una mayor coordinación en las Naciones Unidas pero no muestran mucho entusiasmo por la aplicación de medidas similares en sus propias actividades. [...] Para poder encarar los desafíos del desarrollo sostenible, los países deben negociar en diversos sectores y sobre diversas cuestiones, como la asistencia exterior, la tecnología, el comercio, la estabilidad financiera y la política de desarrollo. Tales paquetes son difíciles de negociar y exigen atención de alto nivel y liderazgo por parte de los países de mayor peso económico. No hay actualmente ningún foro de alto nivel que ofrezca periódicamente a los dirigentes de las principales economías industrializadas y en desarrollo la oportunidad de dialogar con franqueza, deliberar y resolver problemas.” *Ibid.*, párr. 55 y 56.

²⁰ *Ibid.*, párr. 56.

²¹ *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible Johannesburgo (Sudáfrica)* 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002. (A/CONF.199/20) de 4 de septiembre de 2002. Párr. 32. Sobre la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) en 2002, ver <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/> consultado el 20 de septiembre de 2005.

²² *Documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo* (A/CONF.198/1), aprobado en la Cumbre de Monterrey el 22 de marzo de 2002. Párr. 52. Sobre la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey (México) en 2002, ver <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/> consultado el 20 de septiembre de 2005.

²³ Los objetivos del Milenio son:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
2. Lograr la enseñanza primaria universal;
3. Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer;
4. Reducir la mortalidad infantil;
5. Mejorar la salud materna;
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades;
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Sobre la Cumbre del Milenio, ver <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html>, consultado el 15 de septiembre de 2005 y Tavernier, P. “Organisation des Nations Unies. Anné des Nations Unies. 23 décembre 1999-22 décembre 2000. Problèmes juridiques”, *AFDI*, vol. XLVI (2000). p. 381 y ss.



retroceso.²⁴ Por ello, el GAN insta a los Estados a que los ODM ocupen “un lugar central en las estrategias nacionales e internacionales de reducción de la pobreza”²⁵ aumentando los recursos disponibles²⁶ y reestructurando las prioridades de las organizaciones internacionales de gobernanza económica.²⁷

En síntesis, lo que hace el GAN es denunciar una serie de amenazas económicas y sociales a las que se enfrenta la Comunidad Internacional. Éstas son descritas con profusión de datos y permiten observar un panorama crítico de la situación de desarrollo mundial. La identificación de las amenazas no es novedosa, puesto que son cuestiones objeto de análisis constante en NN.UU. Se dividen en tres grandes bloques: pobreza, enfermedades infecciosas y desarrollo sostenible²⁸.

La lucha contra la *pobreza* es una de las cuestiones que no ha dejado de estar en la Agenda de NN.UU desde hace décadas²⁹, si bien solo en tiempos recientes la erradicación de la pobreza se ha focalizado como objetivo central de la cooperación al desarrollo.³⁰ Las enfermedades infecciosas y el desarrollo sostenible son temas más novedosos. La *Agenda para el Desarrollo* de NN.UU³¹ ya establecía que los ámbitos fundamentales de actuación en

²⁴ Se constata que algunos de los objetivos previstos en los ODM, lejos de avanzar están yendo hacia atrás. Por ejemplo, en lo que respecta a la *igualdad de sexos y la habilitación de la mujer* –no en términos universitarios–, la meta del aumento de la participación de las mujeres en los parlamentos nacionales, lejos de incrementarse se está reduciendo en Asia oriental, la *sostenibilidad del medio ambiente* no se conseguirá mientras sigan perdiéndose bosques y avanzando la desertización. En África, la *pobreza extrema*, lejos de disminuir está aumentando, y también lo hace el *hambre* y la *propagación de enfermedades* como el VIH/SIDA y el paludismo y la tuberculosis. *Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. p. 4. Este informe está disponible en la red en la dirección web <http://www.unmillenniumproject.org/reports/spanish.htm>, consultado el 20 de septiembre de 2005.

²⁵ *Un mundo más seguro: la responsabilidad...* op. cit., párr. 60

²⁶ El GAN insta a que los “muchos países donantes que actualmente no alcanzan la meta de las Naciones Unidas de destinar el 0,7% de su producto nacional bruto [...] a la asistencia oficial para el desarrollo deberían fijar un calendario para hacerlo.” *Ibid.*, párr. 60.

²⁷ Así, señala que “en Monterrey y Johannesburgo los dirigentes convinieron en que el alivio de la pobreza se veía obstaculizado por las persistentes desigualdades en el sistema mundial de comercio. El 70% de los pobres del mundo viven en zonas rurales y se ganan la vida con la agricultura. Pagan un costo enorme cuando los países desarrollados imponen barreras comerciales a las importaciones agropecuarias y otorgan subsidios a sus propias exportaciones. En 2001 los signatarios de la Declaración de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) expresaron explícitamente su compromiso de poner las necesidades y los intereses de los países en desarrollo en el centro de una nueva ronda de negociaciones comerciales. Los miembros de la OMC deberían tratar de concluir la Ronda de Doha para el Desarrollo a más tardar en 2006. [...] La deuda sostenible debería definirse como el nivel de deuda compatible con el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. Los gobiernos acreedores y las instituciones financieras internacionales deberían ofrecer a los países pobres muy endeudados un mayor alivio de la deuda, una reprogramación de los vencimientos y un mayor acceso a los mercados mundiales.” *Ibid.*, párr. 62 y 63.

²⁸ *Un mundo más seguro: la responsabilidad...* op. cit., párr. 44 al 73.

²⁹ Ver <http://www.un.org/spanish/esa/> consultado el 17 de octubre de 2005.

³⁰ La primera resolución de la Asamblea General sobre esta cuestión es la Res. AG 43/195 de 18 de diciembre de 1988, *Cooperación internacional para la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo*, en la que se insta a la Comunidad Internacional a que cree un medio que dé apoyo a los esfuerzos de los países en desarrollo para erradicar la pobreza (Párr. 1).

El Primer Decenio de NN.UU. para la erradicación de la pobreza (1997-2006) se formuló en la Res. AG 52/193 aprobada el 18 de diciembre de 1997.

³¹ United Nations (1997): *Agenda for development*. Nueva York, United Nations.



la lucha contra la pobreza eran el comercio³², la deuda³³ y el incremento de la asistencia para el desarrollo³⁴, algo que se reitera la Declaración del Milenio³⁵ y en el Informe del GAN.³⁶

El conocido impacto del VIH/SIDA³⁷ en el mundo, especialmente en los PVD y, sobre todo en África –donde se ha convertido en una pandemia- ha llevado a que las enfermedades infecciosas sean consideradas como una grave preocupación en la lucha contra el subdesarrollo. En el marco de los instrumentos del Milenio, en la *Declaración de compromiso en la lucha contra en VIH/SIDA*³⁸ se aprobó una acción mundial para reforzar la prevención³⁹ y la atención de apoyo y de tratamiento.⁴⁰ La sensibilidad hacia otras enfermedades infecciosas en los países en desarrollo también era patente en el Informe del SG *Nosotros los pueblos*⁴¹, que ponía de manifiesto la necesidad de reforzar la cooperación para paliar sus efectos perversos en los países en desarrollo.⁴² El GAN, en realidad se limita a reiterar los esfuerzos a los que se refieren los documentos citados.⁴³

Finalmente, la promoción del *desarrollo sostenible*⁴⁴ alude a políticas de desarrollo económico y social que no afecten negativamente al medio ambiente. Como señala la profesora Abellán, el desarrollo sostenible se ha convertido en “el eje central de la acción de las Naciones Unidas en la esfera económica y social [...] [tal y como] se desprende del Programa 21, adoptado en 1992 por la Conferencia Mundial sobre medio ambiente y desarrollo”⁴⁵, y se reitera en la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible.⁴⁶ Esta *dimensión ecológica del desarrollo* es la que mantiene el GAN.⁴⁷

En el informe se afirma que estas amenazas deben afrontarse desde la cooperación multilateral en la que participen tanto los países desarrollados como los países en desarrollo, que debe desarrollarse en el marco de NN.UU., foro adecuado para solucionar estas amenazas

³² *Ibid.*, párr. 54 y ss.

³³ *Ibid.*, párr. 64 y ss.

³⁴ *Ibid.*, párr. 66 y ss.

³⁵ La Declaración dice que es necesario un esfuerzo para reforzar la cooperación para el desarrollo en el marco de la mundialización, de forma que ésta se convierta en un proceso equitativo que beneficie a todos y que promueva el fin de la pobreza (Párr. 12) a través de una acción multilateral en distintos ámbitos, como el comercio (Párr. 13), la financiación para el desarrollo (Párr. 14) y deuda (Párr. 15 y 16).

³⁶ El GAN sigue esta línea al considerar que se debería incrementar los recursos de *Asistencia Oficial al Desarrollo* (AOD) (*Un mundo más seguro: la responsabilidad... op. cit.* Párr. 60), la Ronda de negociaciones comerciales multilaterales de Doha debería terminar en 2006 teniendo como prioridad los intereses y las necesidades de los PVD (Párr. 62) y se debería resolver el problema de sostenibilidad de la deuda (Párr. 63).

³⁷ Sobre la acción de las NN.UU. contra el VIH/SIDA, ver <http://www.unaids.org/en/default.asp>, página web de ONUSIDA, Programa de Naciones Unidas en la lucha contra el SIDA, creado en 1996.

³⁸ Res. AG S-26/2 de 27 de junio de 2001.

³⁹ *Un mundo más seguro: la responsabilidad... op. cit.*, párr. 48 y ss.

⁴⁰ *Ibid.*, párr. 56 y ss.

⁴¹ *Nosotros los pueblos*. A/54/2000. Párr. 112 y ss. El informe se puede consultar en <http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/full.htm> consultado el 13 de octubre de 2005.

⁴² *Ibid.*, párr. 115 y ss. y 128 y ss.

⁴³ *Un mundo más seguro: la responsabilidad... op. cit.*, Párr. 64 y ss.

⁴⁴ El origen de este concepto lo encontramos en el Informe Brundtland *Nuestro futuro común*, A/42/427, anexo (1987).

⁴⁵ Abellán Honrubia, V.: “Nuevos parámetros para una estrategia internacional de cooperación al desarrollo”, en Mariño Menéndez F.M. (2002): *El Derecho Internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Madrid, Trotta, p. 24

⁴⁶ *Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible*. En *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo ... Doc. Cit.* (Anexo) Párr. 5. Asimismo, ver Maljean-Dubois, S.: “Environnement, développement durable et Droit International. De Rio à Johannesburg: et au-delà?”, *AFDI*, vol. XLVIII (2002), pp. 592 y ss.

⁴⁷ *Un mundo más seguro: la responsabilidad... op. cit.*, párr. 55 y 57.



a la paz y seguridad internacionales.⁴⁸ Las NN.UU. siempre han sido receptivas al problema del subdesarrollo: las reivindicaciones formuladas en la Asamblea General en el marco del Nuevo Orden Económico Internacional, la formulación de los Decenios de NN.UU. para el desarrollo, la institucionalización de la promoción del desarrollo a través de la creación del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD)⁴⁹ y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)⁵⁰, la celebración de conferencias internacionales sobre desarrollo,⁵¹ son manifestaciones de la especial sensibilidad que el aparato onusiano ha prestado a esta problemática, con independencia de los resultados prácticos. Tanto NN.UU.⁵² como GAN consideran que la organización es el foro adecuado para afrontar el reto del desarrollo.

Finalmente, la calificación de las *amenazas económicas y sociales* como *amenazas a la paz y seguridad internacionales* tampoco es una novedad, ya que el Secretario General en 1992 —Boutros Boutros-Ghali— en el informe *Un programa para la paz* dice que para lograr una paz duradera es necesaria “una labor sostenida para hacer frente a problemas básicos de tipo económico [y] social.”⁵³

2. El Informe del Secretario General: un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos

El SG en su informe *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*⁵⁴ apuesta decididamente por una cooperación activa⁵⁵ para afrontar los desafíos de la Comunidad Internacional, entre los que ocupa un lugar destacado los ODM⁵⁶.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 12.

⁴⁹ Res. AG 2029 (XX) *Fundación del Fondo Especial y del Programa Ampliado de Asistencia Técnica en un Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo*.

⁵⁰ Cuya primera convocatoria tuvo lugar en 1964. Ver UNCTAD, Final Act. E/CONF.46/141 de 1964.

⁵¹ Hablamos de la Cumbre para la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, la Conferencia sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, la Cumbre Social, celebrada en Copenhague en 1995, la Conferencia sobre la Mujer celebrada, en Beijing en 1995, la Conferencia Hábitat II, celebrada en Estambul en 1996, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey en 2002 y la Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002.

⁵² De este modo, en la *Agenda for development* se establece que “[t]he United Nations occupies a unique position for addressing the challenges of promoting development in the context of globalization of the world economy and deepening interdependence among nations. It must play a central and more active and effective role in promoting international cooperation for development and providing policy guidance on global development issues.” *Agenda for development... op. cit.*, Párr. 233 y ss.

Ver también, *Nosotros los pueblos... op. cit.*, Párr. 12 y *Declaración del Milenio...Doc. Cit.* Párr. 6, entre otros documentos.

⁵³ *Un Programa para la Paz*, A/47/277 de 1992. Párr. 57

⁵⁴ *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. A/59/2005 de 21 de marzo de 2005.

⁵⁵ Considera que “en un mundo de amenazas y desafíos interconectados, interesa a todos los países dar una respuesta eficaz a todos ellos. Por eso la causa de libertad más amplia sólo puede promoverse mediante una cooperación extensa, profunda y sostenida a nivel mundial entre los Estados.” *Ibid.*, párr. 18.

⁵⁶ Así, el SG señala que “[e]n los próximos 10 años podemos reducir a la mitad la pobreza en el mundo y frenar la propagación de las principales enfermedades conocidas. Podemos reducir la prevalencia de los conflictos violentos y del terrorismo. Podemos fortalecer el respeto de la dignidad humana en todos los países. Y podemos crear una serie de instituciones internacionales más modernas para ayudar a la humanidad a alcanzar esos nobles objetivos. Actuando con audacia –y actuando juntos- podemos hacer que en todas partes los seres humanos estén más seguros, sean más prósperos y tengan mejores posibilidades de gozar de sus derechos humanos fundamentales.” *Ibid.*, párr. 1



El SG basa su trabajo en dos estudios previos que no dejan de mostrar su influencia – el informe del GAN arriba analizado y el elaborado por los 250 expertos del Proyecto del Milenio⁵⁷-, por lo que los temas tratados son examinados de manera similar a la realizada en los informes precedentes.

El SG articula su informe en la elaboración de un *concepto más amplio de libertad*. Así, indica que “[l]a interpretación más amplia de la libertad también incluye la idea de que el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano,”⁵⁸ lo que reproduce la doctrina formulada en 1997 en el *Programa de Desarrollo* de la Asamblea General.⁵⁹

Tanto el SG como el GAN mantienen la tesis de la interdependencia de las amenazas⁶⁰ que dan lugar a un *concepto amplio de libertad* en la medida en que, según Annan, la labor realizada por NN.UU. debería conducir a que “las personas sean libres para elegir el tipo de vida que quieren vivir, puedan acceder a los recursos que harán que esas opciones tengan sentido y tengan la seguridad que les permita disfrutarlas en paz.”⁶¹ De esta forma, el SG considera que del *concepto más amplio de libertad* se derivan varios tipos de *libertad*: libertad para vivir sin miseria, libertad para vivir sin temor y libertad para vivir en dignidad.⁶²

⁵⁷ El Proyecto del Milenio es una iniciativa realizada por diez Equipos de Tareas distribuidos en bloques temáticos que cuenta con más de 250 expertos de todo el mundo. Su tarea original era elaborar un plan de acción para alcanzar los ODM en 2015 publicado recientemente y que lleva por título *Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. PNUD. 2005. Sobre el Proyecto del Milenio, ver <http://www.unmillenniumproject.org> consultado el 12 de octubre de 2005. Se puede acceder al informe en español en la dirección web http://www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport_spanish.htm consultado el 12 de octubre de 2005. Asimismo, ver Cassella, S.: “Rapport sur le Projet du Millénaire: des réponses concrètes au défi du développement”, *Sentinelle 3*, SFDI, 23 enero 2005. En <http://www.sfdi.org/actualites/Sentinelle3.html#millenaire> consultado el 12 de octubre de 2005.

⁵⁸ Su razonamiento es expuesto del siguiente modo: “Aunque pueda votar para elegir a sus dirigentes, un joven con SIDA que no sabe leer ni escribir y vive amenazado por el hambre no es verdaderamente libre. Del mismo modo, aunque gane suficiente para vivir, una mujer que vive bajo el peligro de la violencia cotidiana y que no tiene voz sobre la forma en que se gobierna su país no es verdaderamente libre. El concepto más amplio de libertad supone que los hombres y las mujeres de todas partes del mundo tienen derecho a ser gobernados por su propio consentimiento, al amparo de la ley, en una sociedad en que todas las personas, sin temor a la discriminación ni a las represalias, gocen de libertad de opinión, de culto y de asociación. También deben verse libres de la miseria, de manera que se levanten para ellas las sentencias de muerte que imponen la pobreza extrema y las enfermedades infecciosas, y libres del temor, de manera que la violencia y la guerra no destruyan su existencia y sus medios de vida.” *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo... op. cit.*, párr. 14 y 15

⁵⁹ De este modo, “no se puede alcanzar el desarrollo si no hay paz y seguridad y si no se respetan todos los derechos humanos y libertades fundamentales.” *Programa de Desarrollo*. Res. AG A/51/240 de 15 de octubre de 1997, párr. 4.

⁶⁰ Considera que “el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos no sólo son indispensables sino que también se fortalecen recíprocamente. Esta relación no ha hecho más que reforzarse en nuestra era de rápidos progresos tecnológicos, de aumento de la interdependencia económica, de globalización y de espectaculares transformaciones geopolíticas. Si bien no puede decirse que la pobreza y la negación de los derechos humanos sean la “causa” de las guerras civiles, el terrorismo y la delincuencia organizada, todos ellos incrementan considerablemente el peligro de inestabilidad y la violencia. Análogamente, la guerra y las atrocidades no son ni mucho menos las únicas razones que explican que los países estén atrapados en la pobreza, pero es indudable que son un impedimento para el desarrollo. Asimismo, un acto catastrófico de terrorismo en una parte del mundo, por ejemplo un atentado contra un importante centro financiero de un país rico, podría afectar las perspectivas de desarrollo de millones de personas al otro lado del mundo al provocar graves trastornos económicos y sumir en la pobreza a millones de personas. Por otra parte, los países bien gobernados y que respetan los derechos humanos de sus ciudadanos están en mejor situación para evitar los horrores de la guerra y para superar los obstáculos al desarrollo”. *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo... op. cit.*, Párr. 16

⁶¹ *Ibid.*, párr. 17

⁶² Tesis que no deja de recordarnos a la expresada por el Presidente Roosevelt en 1941 de las cuatro libertades: libertad de expresión, libertad de religión, libertad para vivir sin pobreza, y libertad para vivir sin temores. Ver



Estos tres conceptos de libertad atienden la relación entre *desarrollo-seguridad-derechos humanos* establecida en el informe⁶³. La *libertad para vivir sin miseria* se refiere en la acción multilateral en la lucha contra la pobreza.⁶⁴

La libertad para vivir sin miseria recoge una serie de objetivos entre los que se encuentran los ODM⁶⁵. Annan mantiene una postura negativa sobre los logros realizados hasta el momento sobre la realización de los ODM, ya que, a pesar de que se han hecho avances, la pobreza ha aumentado en muchas zonas del mundo.⁶⁶

Para alcanzar los retos planeados, el SG afirma que es preciso una aceleración e intensificación inmediata de la acción hasta 2015 tanto por parte de los PVD como de los países desarrollados (PD) que tienen una responsabilidad compartida en la consecución del desarrollo.⁶⁷

Los PVD son los principales interesados en el éxito de los objetivos del desarrollo. El SG diseña una serie de *estrategias nacionales* que deberían seguir para superar su situación. Estas estrategias se basan en tres tipos de actuaciones: reformas políticas⁶⁸, políticas económicas⁶⁹ y actuación de la sociedad civil⁷⁰.

Secretario General, “Discurso inaugural en la Universidad de Pennsylvania: un futuro con *un concepto más amplio de la libertad*”, Filadelfia, 16 de mayo de 2005.

⁶³ Ver nota al pie 58.

⁶⁴ *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo... op. cit.*, párr. 29 y 32.

⁶⁵ El SG considera que los ODM “no representan por sí mismos un programa de desarrollo completo [ya que] no abarcan directamente algunas de las cuestiones más generales de que trataron las conferencias del decenio de 1990, ni abordan las necesidades más particulares de los países en desarrollo de ingresos medios ni las cuestiones de la desigualdad creciente o de las dimensiones más amplias del desarrollo humano y la buena gobernanza.” *Ibid.*, párr. 30

⁶⁶ Señala que “los progresos en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio no han sido uniformes en todo el mundo, ni mucho menos. Las principales mejoras se han producido en Asia oriental y meridional, donde tan sólo desde 1990 más de 200 millones de personas han salido de la pobreza. Sin embargo, todavía hay en Asia casi 700 millones de personas que viven con menos de 1 dólar al día —casi dos tercios de las personas más pobres del mundo— mientras que incluso en algunos de los países donde el crecimiento es más rápido no se están cumpliendo los objetivos no relacionados con los ingresos, como la protección del medio ambiente y la reducción de la mortalidad materna. El África subsahariana se encuentra en el epicentro de la crisis y dista mucho de alcanzar la mayoría de objetivos, con una persistente inseguridad alimentaria, tasas de mortalidad materno-infantil perturbadoramente elevadas y un aumento del número de personas que viven en tugurios, además de un aumento general de la pobreza extrema pese a ciertos progresos importantes en algunos países. América Latina, las economías en transición, el Oriente Medio y África del Norte, que a menudo sufren los efectos del aumento de la desigualdad, han obtenido resultados más dispares y los progresos presentan variaciones significativas, aunque en general no están a la altura de lo que se requiere para cumplir el plazo de 2015. Los progresos también han sido distintos en cuanto al logro de los diversos objetivos. Aunque el África subsahariana y Oceanía quedan atrás en prácticamente todos los ámbitos, en otros lugares se están haciendo progresos importantes en la reducción del hambre, el mejoramiento del acceso al agua potable y el aumento del número de niños que acuden a la escuela primaria. En general también han disminuido las tasas de mortalidad infantil, pero los progresos se han frenado en muchas regiones e incluso se han invertido en partes de Asia central. Mientras tanto, a pesar de los progresos espectaculares de algunos países, no se están cumpliendo las previsiones en cuanto al acceso global al saneamiento, particularmente en África y Asia, donde el número de habitantes de tugurios también aumenta con rapidez. La mortalidad materna permanece a niveles inaceptablemente altos en todo el mundo en desarrollo, al igual que la incidencia y la prevalencia del VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo. Sigue sin cumplirse el objetivo de la igualdad de género, y no se ha alcanzado en muchos países el objetivo de la paridad en la educación para 2005. La degradación del medio ambiente es una grave preocupación en todas las regiones en desarrollo.” *Ibid.*, recuadro 2. Ver, asimismo, nota al pie 24

⁶⁷ *Ibid.*, párr. 32

⁶⁸ Las *reformas políticas* propuestas están orientadas hacia una mayor transparencia del sector público, a la lucha contra la corrupción, a la promoción del imperio de la ley, a mejorar la eficiencia y la responsabilidad de la



En la medida en que los PD también son responsables de la consecución del desarrollo, deberían actuar en los tres ejes formulados previamente por el GAN: asistencia⁷¹, deuda⁷² y comercio⁷³.

administración pública y al fomento de los derechos civiles y políticos, así como de los económicos, sociales y culturales. *Ibid.*, párr. 36

⁶⁹ Las *políticas económicas* deben guiarse hacia el crecimiento para que consoliden un sector privado saneado que cree puestos de trabajo, así como “renta e ingresos tributarios”. Para ello, es imprescindible una mayor inversión en capital humano y en infraestructuras energéticas, transporte y comunicaciones. Asimismo, y complementado por las reformas políticas, es preciso crear un entorno seguro para las pequeñas y las medianas empresas, lo que se consigue luchando contra la corrupción y previendo posibilidades de financiación, como los microcréditos, ya que son éstas una fuente importante de empleos y tienden a favorecer a sectores especialmente sensibles en los PVD como son los jóvenes y las mujeres. *Ibid.*, párr. 37

⁷⁰ La *actuación de la sociedad civil* es vital en toda política de desarrollo, por lo que los PVD deben dejar espacio para su actuación. El SG considera que la sociedad civil “puede ser un agente catalizador de medidas a nivel de los países para hacer frente a problemas apremiantes de desarrollo” gracias a su capacidad de movilización, por lo que crean una gran presión a los poderes del Estado para que “cumplan con sus promesas”. Además, su acción no se detiene en las fronteras y coopera en la sensibilización de situaciones especialmente graves al tiempo que presta asesoramiento y apoyo a los gobiernos sobre qué prácticas son las más adecuadas para conseguir sus objetivos de desarrollo. *Ibid.*, párr. 38

⁷¹ Si bien durante la década de los noventa los flujos de AOD sufrieron un importante descenso, en los últimos años éstos se han incrementado (“la AOD mundial representa actualmente el 0,25%, cifra inferior todavía al 0,33% alcanzado en las postrimerías de la década de 1980, por no mencionar el objetivo de larga data del 0,7%, que se reafirmó en el consenso de Monterrey de 2002” (Párr. 48)). El SG se muestra optimista en esta cuestión. El hecho de que se haya incrementado el número de donantes –los Estados que más recientemente se han adherido a la UE, así como algunos PVD emergentes como Brasil, China o la India-, unido al compromiso que han asumido algunos PD de alcanzar el 0,7% del PNB, permite prever, según el SG, un incremento de la AOD a corto plazo. En esta línea Annan considera que sería necesario que “[l]os países desarrollados que todavía no lo hayan hecho deberían establecer plazos para alcanzar a más tardar en 2015 el objetivo de destinar el 0,7% de su ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo y comenzar a hacer aumentos apreciables a más tardar en 2006, para llegar al 0,5% en 2009.” *Ibid.*, párr. 49. La AOD no debe consistir únicamente en flujos monetarios, sino que debe “complementarse con una acción inmediata de apoyo a una serie de “triumfos rápidos”, es decir, iniciativas relativamente poco costosas de efectos bien visible con posibilidad de generar grandes beneficios a corto plazo y de salvar millones de vidas. Estas medidas van desde la distribución masiva y gratuita de mosquiteros y medicamentos antipalúdicos hasta la ampliación de los programas de comidas escolares con alimentos producidos localmente y la eliminación de los derechos cobrados a los usuarios por los servicios de salud y de enseñanza primaria.” *Ibid.*, párr. 52. Asimismo, es destacable que el SG vincule la prestación de AOD con la transparencia y la lucha contra la corrupción en los PVD. De este modo, “[a] a partir de 2005, los países en desarrollo que formulen estrategias nacionales racionales, transparentes y responsables y que necesiten mayor asistencia para el desarrollo deberían recibir asistencia en la cantidad, calidad y con la rapidez suficientes para que puedan alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio” (Párr. 50), al tiempo que “hacen falta medidas urgentes para aumentar la calidad y la transparencia y reforzar la rendición de cuentas con respecto a la AOD”, por lo que ésta debería vincularse a las necesidades locales y “no a los intereses de los proveedores de los países donantes.” En aras de mejorar la transparencia el SG propone que a “manera de seguimiento del Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda convocado en París, en marzo de 2005, los países donantes deberían fijar para septiembre de 2005, plazos y metas susceptibles de seguimiento para armonizar sus mecanismos de prestación de asistencia con las estrategias nacionales de los países asociados basadas en los objetivos de desarrollo del Milenio.” *Ibid.*, párr. 53.

⁷² La *deuda* tiene una gran relevancia, sobre todo para los *países pobres muy endeudados* (sobre la *Iniciativa para los países pobres muy endeudados*, ver <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/hipcs.htm> consultado el 28 de septiembre de 2005) fundamentalmente por la retención de recursos económicos que supone para países que no pueden destinarlos a prioridades de desarrollo. Por ello, el SG propone que se debe “redefinir la sostenibilidad de la deuda como el nivel de deuda que permite a un país lograr los objetivos de desarrollo del Milenio y llegar a 2015 sin que aumente su relación de endeudamiento.” (*Ibid.*, párr. 54). El SG propone que la deuda debe ser cancelada a los *países pobres muy endeudados*, y que deberá reducirse la de aquellos PVD que no están incluidos en la *Iniciativa* a pesar de estar fuertemente endeudados. Parece que en esta línea se encuentra el compromiso alcanzado en la reunión anual del Grupo Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional los días 24 y 25 de septiembre de 2005 en el que se acordó la condonación de la deuda a 38 países pobres muy endeudados. Ver nota de prensa del Banco Mundial <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/>



En esta cuestión, tampoco el informe aporta nada novedoso, ya que sigue lo establecido en la *Declaración del Milenio*: “la responsabilidad de la gestión del desarrollo económico y social en el mundo [...] debe ser compartida por las naciones del mundo y ejercerse multilateralmente.”⁷⁴

3. La Cumbre Mundial de septiembre de 2005

La expectación suscitada por estos documentos de cara a la celebración de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada entre el 14 y el 16 de septiembre de 2005 con motivo de la celebración del 60 aniversario de la Carta de las Naciones Unidas, no se ha visto recompensada con un éxito en la asunción de compromisos por los Estados.

La redacción del documento final⁷⁵ es mucho menos precisa que aquella de los informes analizados en este trabajo. En este sentido, cabe decir que si bien sigue las previsiones de los documentos anteriores, los Jefes de Estado y de Gobierno no asumieron ningún compromiso cierto con la promoción del desarrollo.

En esta materia la acción multilateral gira en torno a los tres ejes ya citados en los dos informes: incremento de la AOD, comercio y deuda.⁷⁶

Por lo que respecta al *incremento de AOD* se reiteran las referencias al compromiso que deberían asumir los PD, aunque, nuevamente, nos encontramos ante meras alusiones, que pretenden orientar el cuándo y el cómo se alcanzará el famoso, y ya histórico, 0,7%.⁷⁷ No

[BANCOMUNDIAL/NEWSPANISH/0,,contentMDK:20660290%7EpagePK:64257043%7EpiPK:437376%7EtheSitePK:1074568,00.html](http://www.bancomundial.org/newspanish/0,,contentMDK:20660290%7EpagePK:64257043%7EpiPK:437376%7EtheSitePK:1074568,00.html) consultado el 28 de septiembre de 2005 y Ekaizer, E. “El Banco Mundial se une al FMI y aprueba condonar la deuda de África”, *El País*, 26 de septiembre de 2005, p. 89.

⁷³ El comercio es considerado como un “potente motor del crecimiento económico y de reducción de la pobreza” (*Un concepto más amplio de libertad: desarrollo... op. cit.* Párr. 55). El SG critica la apertura selectiva de mercados que restringe las posibilidades comerciales de los PVD (Párr. 55) e insta a la OMC a que la Ronda de Doha termine sin demasiada dilación –2006- y que cumpla su “promesa de desarrollo”. Se propone el “acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes a todas las exportaciones de los países menos adelantados” (Párr. 55), así como la diversificación de las exportaciones y la reducción de las fluctuaciones de los precios de los productos básicos (Párr. 56). Evidentemente, el marco de la Ronda de Doha para el desarrollo es un escenario idóneo para realizar estas reivindicaciones, aunque no se debe pasar por alto el retraso en las negociaciones y las dificultades que están teniendo los PVD a la hora de llegar a acuerdos sobre los temas que son de su interés. Ver, por ejemplo “Finalizó el Consejo General de la OMC sin novedades”, *Puentes*, 3 agosto 2005, vol. 2 (15). http://www.ictsd.org/puen_quince/05-08-03/art1.htm, consultado el 11 de octubre de 2005.

⁷⁴ *Declaración del Milenio... op. cit.*, Párr 6

⁷⁵ *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Proyecto de resolución remitido por la Asamblea General en su quincuagésimo noveno período de sesiones, a la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General. A/60/1.* Párr. 22

⁷⁶ A los cuales acompañan otras cuestiones como la necesidad de que aumenten las inversiones en los PVD (Párr. 25 y ss.), la problemática de los productos básicos (Párr. 33), las iniciativas de efecto rápido (Párr. 34), la mejora de la educación (Párr. 43 y ss.), el fomento del desarrollo rural y agrícola (Párr. 46), la promoción del empleo (Párr. 47), la consecución de un desarrollo sostenible (Párr. 48 y ss.), la lucha contra VIH/SIDA (Párr. 57 y ss.), la especial atención a los problemas de migraciones (Párr. 61 y ss.) y la situación de los países con necesidades especiales (Párr. 64 y ss.), donde ocupa un lugar prioritario la situación de África (Párr. 68).

⁷⁷ Los Jefes de Estado y de Gobierno dicen que “el aumento de los recursos disponibles que se producirá como resultado del establecimiento por muchos países desarrollados de plazos para alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% del producto interno bruto a la asistencia oficial para el desarrollo a más tardar en 2015 y de llegar a dedicar por lo menos el 0,5% del producto interno bruto a asistencia oficial para el desarrollo a más tardar en 2010.” *Ibid.*, párr. 23.b).



estamos ante un avance significativo en relación al Consenso de Monterrey, ni ante una aproximación a la realización de los ODM en esta materia.⁷⁸

Por otro lado, el *comercio* se considera como uno de los principales motores del desarrollo, de modo que los Jefes de Estado y de Gobierno se reafirman en la necesidad de consolidar un sistema multilateral de comercio “basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo”⁷⁹ que estimule el crecimiento y, con ello, el desarrollo. A pesar de que señalan que se debería incrementar la participación de los países en desarrollo y de los países menos avanzados⁸⁰ en él, no dicen cómo se conseguirá.⁸¹ Una de las cuestiones más controvertidas sobre esta cuestión, y en la que no entra el documento final, es la difícil conciliación de los intereses de los PVD y de los PD en el comercio agrícola. Dos jefes de Estado de países en desarrollo —O. Obasanjo, Presidente de Nigeria⁸², y V. Fox, Presidente de México⁸³— hicieron hincapié en la necesidad que tienen sus economías en la supresión de las subvenciones agrícolas, sin embargo, sus peticiones no tuvieron reflejo en el documento final⁸⁴. Estamos ante uno de los temas más espinosas de las negociaciones comerciales multilaterales que se desarrollan actualmente en la Ronda de Doha de la OMC.⁸⁵

Finalmente, el problema de la *deuda* es abordado con la misma tibieza que los anteriores.⁸⁶ Se acoge la propuesta de cancelación de la deuda del G-8 aprobado en Gleneagles (Escocia) en julio de 2005⁸⁷ para los *países pobres muy endeudados*, y se alude a

⁷⁸ Como apunta Olivé una de las causas de este estancamiento puede ser la posición de EEUU, que llegó a proponer “la supresión de los ODM como marco de actuación de los donantes —siendo éstos reemplazados por las pautas menos precisas, sin más metas temporales ni indicadores de seguimiento contenidas en la Declaración del Milenio— y la eliminación de cualquier referencia al compromiso financiero de los donantes de destinar el 0,7% de su PNB para la ayuda internacional al desarrollo.” Olivé, I. “Punto muerto para el Milenio +5”, *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, ARI Nº 124/2005 de 11/10/2005, p. 2

⁷⁹ *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Proyecto... op. cit.*, Párr. 27

⁸⁰ Sobre los países menos avanzados los Jefes de Estado y de Gobierno procurarán “alcanzar el objetivo, de conformidad con el Programa de Acción de Bruselas, de permitir a todos los productos de los países menos adelantados el acceso libre de aranceles y cupos a los mercados de los países desarrollados, así como a los mercados de los países en desarrollo que estén en condiciones de permitirlo” (Párr. 29) en la línea del *Programme of Action for The Least Developed Countries adopted by the Third United Nations Conference on the Least Developed Countries*, Brussels, 20 May 2001. A/CONF.191/11. Párr. 58.g.

⁸¹ Al abstenerse a la hora de establecer directrices en el proceso de Doha, o Ronda del desarrollo, los Jefes de Estado y de Gobierno reflejan la parálisis en la que se encuentra este proceso. Ver *Declaración del Presidente ante el Consejo General de 19 de octubre de 2005*. http://www.wto.org/spanish/news_s/news05_s/tnc_19oct05_s.htm, consultado el 19 de octubre de 2005.

⁸² Statement by H.E. Chief Olusegun Obasanjo, President Federal Republic of Nigeria at The High Level Meeting of the General Assembly on Financing For Development, United Nations Headquarters. New York, September 14, 2005. Permanent Mission Of Nigeria To The United Nations. p. 3

⁸³ Statement by H.E. Mr. Vicente Fox Quesada, President of Mexico, at the separate meeting on Financing development within the Framework of the High-Level Plenary Meeting of the General Assembly. New York, 14 septiembre 2005. p. 4.

⁸⁴ Ver Laidi, M. “Sommet mondial de l’ONU: Développement”, *Sentinelles*, 2005/33. En <http://www.sfdi.org> consultado el 14 de octubre de 2005.

⁸⁵ El debate sobre la agricultura es el gran caballo de batalla de la Ronda de Doha. Ver http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negoti_s.htm consultado el 14 de octubre de 2005.

⁸⁶ *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Proyecto... op. cit.*, párr. 26.

⁸⁷ Ver <http://www.g8.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1119518698846>, consultado el 14 de octubre de 2005.



la necesidad de lograr una sostenibilidad para respaldar el desarrollo⁸⁸. Ahora bien, no se alcanza ningún compromiso ni ningún calendario.⁸⁹

Por todo ello, las opiniones coinciden en señalar que ésta ha sido una “cumbre bajo mínimos”⁹⁰ en la que encontramos grandes declaraciones de intención, pero vacías de contenido, ante lo que protestan los países pobres que han visto pasar ante sus ojos una nueva oportunidad perdida.⁹¹

Reflexión final

Tras haber analizado los informes del GAN y del SG, así como el documento final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de septiembre de 2005, no se puede sino realizar una afirmación: estamos ante instrumentos, que si bien están cargados de buenas intenciones, lo hacen desde una perspectiva continuista con la acción de NN.UU. en materia de desarrollo por lo que aportan nada nuevo.

Si bien todos ellos comparten esta característica, hay que distinguir los informes del GAN y del SG, que suponen un importante esfuerzo sistemático y de análisis de la terrible situación de pobreza en la que se encuentran sumidos muchos PVD, y el documento final de la Cumbre.

Mientras que los primeros son trabajos previos al último, que pretenden orientar la labor de Estados en diferentes ámbitos desde la defensa del Derecho Internacional⁹² y del multilateralismo, el documento final es vago, a la par que su redacción evita la asunción de compromisos sobre los problemas reales a los que se enfrenta la Comunidad Internacional. Si bien se hace eco y, en líneas generales, alude a las cuestiones planteadas en los primeros, evita el establecimiento de obligaciones por las que los Estados queden vinculados. Por todo ello, no resta sino decir que a pesar del esfuerzo llevado a cabo por el GAN y el SG, el resultado final es decepcionante y no es novedoso, por lo que se sigue postergando el enfrentamiento decidido de la Comunidad Internacional contra la pobreza y el subdesarrollo.

⁸⁸ *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Proyecto... op. cit.*, párr. 26 b) y c).

⁸⁹ A lo sumo, podemos referirnos al compromiso alcanzado posteriormente en la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial celebrada a finales de septiembre de 2005 en la que se acordó la cancelación de la deuda a determinados Estados. Ver nota al pie 72.

⁹⁰ Vidal-Beneyto, J.: “Cumbre bajo mínimos”, *El País*, 17 de septiembre de 2005. p. 10, Calvo, J.M.: “La ONU aprueba un proyecto de consenso”, *El País*, 14 de septiembre de 2005. p. 2 y Editorial. “A paso de ONU”, *El País*, 17 de septiembre de 2005. p. 14

⁹¹ S.P. “Los países pobres quieren más compromisos”, *El País*, 14 de septiembre de 2005. p. 2

⁹² Como señala Boisson de Chazournes “le rapport démontre combien le droit est devenu un instrument fondamental dans la conduite des relations internationales et comment son non-respect est constitutif de menace à la paix et à la sécurité internationales.” Boisson de Chazournes, L.: “Rien ne change, tout bouge, ou le dilemme des Nations Unies. Propos sur le rapport du Groupe de Personnalités de Haut Niveau sur les menaces, les défis et le changement”, *RGDI*, 2005-I. p. 149







UNISCI Discussion Papers

EL DOCUMENTO FINAL DE LA CUMBRE MUNDIAL 2005

AUTORES:¹

CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA
Universidad de Murcia
ROMUALDO BERMEJO GARCÍA
Universidad de León
EUGENIA LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ
Universidad de Navarra

1. La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por unanimidad el Documento final de la Cumbre Mundial 2005 donde se recogen las conclusiones generales y las decisiones adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno los días 14 al 16 de septiembre². Los resultados de esta Cumbre suponen un “acuerdo de mínimos”³ y una manifestación más de que la reforma de las Naciones Unidas sigue aún pendiente en la agenda de trabajo de la Organización.

Las propuestas de reforma catalogadas en los Informes del Grupo de Alto Nivel y en el del Secretario General eran, sin duda alguna, el primer paso necesario para recobrar la credibilidad y efectividad de la Organización. Pero para alcanzar tales fines hubiese sido necesario la firme voluntad política de los Estados de adoptar las medidas pertinentes para alcanzarlos. Algunos habían depositado sus esperanzas de que en la pasada Cumbre se iba a tomar en serio la anhelada reforma, ya que existían modelos concretos sobre los que debatir la configuración del nuevo Consejo de Seguridad. Otros, en cambio, observaban expectantes a John R. Bolton, el nuevo representante de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, por su trayectoria política y su decidida apuesta por combatir las nuevas amenazas y peligros mediante incluso el uso de la fuerza armada, dejando relegado a un segundo plano la renovación del Consejo. No es de extrañar pues que el entusiasmo alemán no coincidiese mucho con el norteamericano⁴. Tampoco han faltado quienes vislumbraban un proceso de negociación poco promisorio, pues como suele ser habitual en las altas instancias onusianas, también en esta Cumbre se ha trabajado a la sombra de los intereses de las grandes potencias⁵.

¹ 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.*

² Doc. A/60/L. 1, de 20 de septiembre de 2005.

³ Faramiñán Gilbert, J. M., “Las necesarias modificaciones en las Naciones Unidas en un mundo globalizado”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 10 (2005), p.19, en <http://www.reei.org/>.

⁴ Wagner, N. Kanter, C., UN-Reform Der Bericht des “High-level panel on threats, challenges and change“. Die Debatte in den USA, 2005, p. 59, en <http://www.kas.de>

⁵ Faramiñán Gilbert, J. M., *op. cit.*, p. 2.



2. En términos generales, se puede afirmar que este Documento final a lo largo de sus más de 40 páginas sintetiza –una vez más, aunque con otras palabras– los retos a los que se debe enfrentar la Organización y recopila los modos recomendables para lograrlo. En él abundan las declaraciones de buenas intenciones, escasean las decisiones y sólo se adoptan dos de las reformas institucionales propuestas en los informes: la relativa a la creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz⁶ y el Consejo de Derechos Humanos⁷.

Las abundantes declaraciones de intenciones son evidentemente de carácter programático que manifiestan con solemnidad, pero sin compromisos, la más plena adhesión de los Estados a los principios y propósitos de la Carta y al Derecho internacional, reafirmandose también los principios de la Declaración del Milenio. Las pocas decisiones adoptadas suponen obligaciones de comportamiento, sin plazos, pero con condiciones y de forma genérica. Muestra de ello es, por ejemplo, la decisión de “estudiar y ejecutar con carácter urgente las iniciativas dirigidas por los países, que cuenten con un apoyo internacional suficiente, sean coherentes con las estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo y prometan mejoras inmediatas y duraderas en la vida de las personas y una esperanza renovada para el logro de los objetivos de desarrollo”,⁸ o la decisión de “fortalecer la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas, en estrecha cooperación con todas las demás instituciones multilaterales financieras, comerciales y de desarrollo, a fin de apoyar el crecimiento económico sostenido, la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible”⁹. Por otra parte, para facilitar el compromiso de los Estados de alcanzar el desarrollo sostenible se decide también, “promover el Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible; (...) reconocer que el desarrollo sostenible de los pueblos indígenas y sus comunidades es fundamental en la lucha contra el hambre y la pobreza; (...) mejorar la cooperación y la coordinación en todos los planos o que los Estados deban mantener el diálogo y las consultas, en particular con los auspicios del Organismo Internacional de Energía Atómica y la Organización Marítima Internacional, con el objeto de mejorar la comprensión mutua, el fomento de la confianza y el mejoramiento de las comunicaciones en relación con el transporte marítimo seguro de material radiactivo...”¹⁰. Como era de esperar, la comunidad internacional organizada se preocupa por las necesidades especiales de África y se adoptan directrices generales de actuación para erradicar la pobreza para el año 2015, tal y como se había fijado anteriormente en la Declaración del Milenio¹¹, reafirmando, eso sí, el deseo de una estrecha cooperación que dote de contenido al capítulo VIII de la Carta¹². Entre las decisiones destaca, no obstante, una concreta, relativa a la eliminación de las reminiscencias históricas sobre los “Estados enemigos” en los artículos 53, 57 y 107 de la Carta¹³, que como es sabido, nunca han sido invocados como tal y son absolutamente obsoletas.

3. En cuanto a la estructura y contenido, el Documento final de la Cumbre se asemeja mucho a los informes del Grupo de Alto Nivel y al del Secretario General. Tras un amplio prólogo, a modo de declaración de intenciones (pár. 1-16), los Estados reafirman la necesidad de adoptar medidas concretas para “seguir encontrando los modos de aplicar los resultados de la Cumbre del Milenio”¹⁴, a fin de adoptar soluciones multilaterales en cuatro grandes esferas: el

⁶ Doc. A/60/L. 1, de 20 de septiembre de 2005, Pár. 97

⁷ *Ibíd.*, Pár. 157-160

⁸ *Ibíd.*, Pár. 34

⁹ *Ibíd.*, Pár. 38

¹⁰ *Ibíd.*, Pár. 55 a) – o)

¹¹ *Ibíd.*, Pár. 68 y ss.

¹² *Ibíd.*, Pár. 170.

¹³ *Ibíd.*, Pár. 177

¹⁴ *Ibíd.*, Pár. 16.



desarrollo (pár. 17-68); la paz y seguridad (pár. 69-118); los derechos humanos e imperio de la ley (pár. 119-144) y el fortalecimiento de las Naciones Unidas (pár. 146-187).

En cuanto al desarrollo, el Documento recuerda los propósitos de erradicar la pobreza mediante la creación de una Nueva Alianza Mundial¹⁵, trayendo a colación el consenso de Monterrey y el Plan de aplicación de las decisiones de Johannesburgo. Se recuerda el objetivo de alcanzar una gestión eficaz de las finanzas públicas para lograr mantener la estabilidad macroeconómica¹⁶, promocionar el comercio internacional de los países en desarrollo¹⁷ y proteger los recursos naturales como fuente fundamental del desarrollo¹⁸. Se reafirma el objetivo de destinar el 0,7% del PIB a la asistencia oficial para el desarrollo a más tardar en el año 2015¹⁹, con el fin de asegurar las condiciones internas necesarias que faciliten el ahorro público y privado y el aumento de la inversión directa en los países en desarrollo y en los países con economías en transito²⁰. En esta Cumbre no podía falta el debate sobre el endeudamiento de los países, hasta tal punto que el Grupo de los Ocho propone incluso cancelar el 100 % de la deuda a los países pobres, siempre que se cumplan determinados requisitos²¹.

“El desarrollo sostenible, ordenación y protección de nuestro entorno común” ocupa un lugar central (pár. 48-56). Las preocupaciones ambientales de la Cumbre se sitúan en la misma línea que las reflejadas en el Programa 21 y en el Plan de Acción de las Decisiones de Johannesburgo. El cambio climático preocupa a los Estados –al menos en el debate– acerca de cómo estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero, resaltando la importancia de la 11ª sesión de la Conferencia de las Partes en la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Sin embargo, en el momento de adoptar medidas concretas y prácticas, la preocupación se hace más tenue y sólo se consigue la enumeración de las recomendables y futuras²². Al igual que en los informes, el Documento final de la Cumbre recoge el deseo de la comunidad internacional de fomentar la cooperación internacional mediante la creación de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África para el año 2015. Esta Nueva Alianza pretende ser un nuevo marco de referencia que facilite la inversión pública y privada en infraestructuras mediante la creación de un consorcio internacional en el que participe la Unión Africana, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo. Se depositan, en definitiva, muchas esperanzas, pero que por el momento no deja de ser un futuro de contenido incierto.

En el ámbito de la paz y seguridad colectiva, el documento final de la Cumbre desvela pocas novedades y menos aún nuevos compromisos. Parte de la premisa de “que nos enfrentamos a amenazas muy diversas que nos exige una respuesta urgente, colectiva y más decidida” –premisas nada novedosas– y se subraya a renglón seguido, “la necesidad de la cooperación de todos los órganos principales de las Naciones Unidas en el ámbito de sus respectivas competencias”²³. El párrafo 72 intenta esbozar, no obstante, un pequeño progreso al reafirmar el compromiso de los Estados “de tratar de alcanzar un consenso”. Se evidencia, por tanto, una vez más que en esta Cumbre tampoco se ha alcanzado el consenso. Esta misma

¹⁵ *Ibíd.*, Pág. 19

¹⁶ *Ibíd.*, Pág. 22 b

¹⁷ *Ibíd.*, Pág. 22 c)

¹⁸ *Ibíd.*, Pág. 22 g)

¹⁹ *Ibíd.*, Pág. 23 b

²⁰ *Ibíd.*, Pág. 25

²¹ *Ibíd.*, Pág. 26 a) –c)

²² *Ibíd.*, Pág. 55 a)-o)

²³ *Ibíd.*, Pág. 70



dialéctica subyace en el desglose de los distintos aspectos de la seguridad, pero sobre todo en la cuestión relativa al uso de la fuerza “en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”²⁴, en cómo combatir el terrorismo²⁵, en cómo reforzar el mantenimiento de la paz²⁶ y las sanciones²⁷, así como también en la protección a mujeres y niños en los conflictos armados, tras observarse con *desaliento* el creciente número de afectados en estos conflictos²⁸. Los párrafos dedicados al uso de la fuerza (pár. 77-80) y al terrorismo, o mejor dicho al *contraterrorismo* (pár. 81-91), merecen una reflexión:

- Los primeros por anodinos. Los Jefes de Estado y de Gobierno se han conformado con reafirmar en este ámbito las “palabras” de la Carta, un texto de cuya reforma precisamente se trata. Y omiten en ellos pronunciamiento alguno sobre ideas, unas interesantes más discutibles otras, que el Grupo de Alto Nivel y el Secretario General hicieron: Por ejemplo, el no a la “guerra preventiva” y el papel en este tema del Consejo de Seguridad, con su propuesta de adopción por este en una de sus resoluciones de una “doctrina”, unos criterios de legitimidad, que debería utilizar a la hora de “autorizar o ratificar” el uso de la fuerza armada incluso con carácter preventivo ante amenazas latentes pero no inminentes; y de su compromiso a actuar, llegado el caso, según dicha resolución.
- En cuanto al terrorismo, se resalta cómo la ONU puede desempeñar un papel fundamental en el desarrollo progresivo del Derecho y en la elaboración de un marco normativo adecuado para combatirlo. En particular, se esperaban avances en relación con una regulación general contra el terrorismo y el establecimiento de mecanismos que garantizaran la aplicación universal de los convenios ya existentes. Nótese que desde 2002 la Asamblea General está estudiando un nuevo convenio general contra el terrorismo²⁹. Llama la atención la ausencia de un consenso sobre la definición del terrorismo, a pesar de las reivindicaciones y propuestas concretas recogidas en los Informes del Grupo de Alto Nivel y el del Secretario General. En su defecto, se reafirma la necesidad de combatir al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, incluyéndose actuaciones y medidas estatales con el fin de que los territorios de los Estados no se utilicen para actividades terroristas. Aunque no se diga expresamente en el Documento, estas declaraciones confirman la plena vigencia de la resolución 1373 (2001) adoptada por el Consejo de Seguridad tras los atentados del 11-S. Esto significa que la cuestión del terrorismo y su continua regulación seguirá ocupando durante varios años una posición destacada en la agenda de trabajo de la ONU.

Por lo que al mantenimiento de la paz atañe, el Documento recoge en sus párrafos 97-105 el acuerdo político de establecer una Comisión de Consolidación de la Paz, como nuevo órgano encargado de las tareas de reconstrucción y consolidación de paz tras los conflictos armados. Esta Comisión ya había sido propuesta hace varios años en el informe *Brahimi* y en los informes preparatorios de esta Cumbre. Esta decisión merece una valoración positiva y cubre la laguna institucional existente en relación con las operaciones de mantenimiento de la paz. Aún faltan por perfilar, no obstante, las cuestiones relativas a su estructura, composición

²⁴*Ibíd.*, Pág. 77-80

²⁵*Ibíd.*, Pág. 81-91

²⁶*Ibíd.*, Pág. 92-96

²⁷*Ibíd.*, Pág. 106-110

²⁸*Ibíd.*, Pág. 141

²⁹ Doc., A/RES/57/27, de 19 de noviembre de 2002 y A/57/37, Informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996.



y funciones, si bien a grandes rasgos todo parece indicar que se seguirán las propuestas del Secretario General y las aportaciones de algunos Estados, en particular, Dinamarca. La efectividad real de esta nueva Comisión dependerá –como es habitual en las relaciones internacionales– de la voluntad política de los Estados de dotarle con los recursos financieros y logísticos necesarios para alcanzar sus objetivos. La Comisión de Consolidación de la Paz debería empezar a funcionar a más tardar el 31 de diciembre de 2005³⁰.

La tercera gran esfera sobre la que versa este Documento final es la relativa a los derechos humanos y al imperio de la ley (pár. 119-145). Se reafirma los deseos de reforzar los mecanismos de las Naciones Unidas para asegurar el goce efectivo de todos los derechos³¹ y los compromisos políticos de proteger y defender los derechos humanos. Se toma nota, asimismo, del Plan de Acción de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos para que pueda desempeñar de manera eficaz su mandato,³² así como renovar el compromiso de la debida protección a los desplazados dentro de un país y la asistencia a los refugiados³³. En estos apartados se recoge de forma expresa la voluntad de los Estados de “destacar la responsabilidad de los Estados, en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales”...³⁴, subrayando con una especial autonomía *la responsabilidad de los Estados de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad*³⁵. Esta *responsabilidad de proteger a las poblaciones* es uno de los componentes más estratégicos de los informes preparatorios de la Cumbre y de este Documento final. El título nos remite así a aquella propuesta del Informe de la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados, auspiciado por Canadá³⁶, que impregna también en el fondo estos informes de la ONU, aunque sin mencionarlo de forma expresa. La responsabilidad de los Estados (todos) de proteger (a todas las poblaciones) se presenta con suma cautela. De forma diplomática y progresiva deriva en los conceptos tradicionales de soberanía y de no intervención, hasta alcanzar un consenso aproximado por el que se establece que cuando un país no pueda o no esté dispuesto a defender a su población de serios crímenes –como el genocidio o la limpieza étnica– la comunidad internacional tiene la obligación de hacerlo a través de la ONU, de conformidad con los capítulos VI, VII y VIII de la Carta. En efecto tanto el Informe del Secretario General como el Informe del Grupo de Alto Nivel estiman que es “el Consejo de Seguridad [el que] puede ejercer[la] autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir”³⁷; a la hora de “autorizar o ratificar” dicha intervención el Consejo de Seguridad debe basarse en los mismos criterios de legitimidad incorporados a esa resolución de la que hablábamos al referirse al uso de la fuerza. De forma semejante, todos los Estados participantes en la Cumbre constatan y reafirman –por tanto también los cinco miembros permanentes del Consejo – que esta responsabilidad de proteger se ha de traducir “en medidas colectivas de manera oportuna y decisiva, por el conducto del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si se demuestra que los medios pacíficos son inadecuados y que las autoridades nacionales no protegen

³⁰ Doc. A/60/L. 1, de 20 de septiembre de 2005, *op. cit.*, Pár. 105.

³¹ *Ibíd.*, Pár. 123.

³² *Ibíd.*, Pár. 124.

³³ *Ibíd.*, Pár. 132 y 133.

³⁴ *Ibíd.*, Pár. 122.

³⁵ *Ibíd.*, Pár. 138-140.

³⁶ *The responsibility to protect*, en <http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/report-en.asp>

³⁷ Cfr. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, p. 63, pár. 203.



manifiestamente a su población (...)”³⁸. En definitiva, nada nuevo bajo el sol y el silencio más absoluto a la gran cuestión de qué hacer cuando el Consejo no actúa, no adopta ningún tipo de medidas de las previstas en el capítulo VII o cuando, una vez activado su proceso de decisión, no se llega a ningún resultado final por el juego de las mayorías y del derecho del veto, situación en relación con la que el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados sí ofrecía alternativas; nos preguntamos, puesto que se acepta esa obligación internacional de proteger si el Documento no hubiera debido concretar en este sentido más dicho reconocimiento. En cambio, se pretende impulsar al parecer la cultura de paz de la Naciones Unidas por la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones anunciada por el Secretario General en julio de 2005 secundando la iniciativa del Presidente del Gobierno español y copatrocinada con el Presidente del Gobierno turco; el Sr. Annan se une así a las filas de quienes sustentan una interpretación benévola de la evolución más reciente de las relaciones internacionales, no viendo en ella sino indicios de alianza y diálogo más que de *yihadismo* global.

En cuarto y último lugar, el Documento final de la Cumbre recoge los aspectos relativos al Fortalecimiento de la Naciones Unidas (pár. 146-176). En vista del tenor tan resolutivo (¿?) de la Cumbre no es de extrañar que los Estados hayan hecho poco hincapié en los acuerdos necesarios para acometer las reformas institucionales recomendadas. En relación con el Consejo de Seguridad, que tantas miradas había acaparado, se resuelve seguir apoyando “su pronta reforma como elemento esencial de nuestro esfuerzo global por reformar las Naciones Unidas, para que tenga una representatividad más amplia y sea más eficiente y transparente, de modo que aumente aún más su eficacia y la legitimidad y aplicación de sus decisiones...”³⁹, aunque este apoyo parece más retórico que práctico. Se decide –eso sí– establecer un Consejo de Derechos Humanos⁴⁰, y se da luz verde a que se lleven a cabo las negociaciones para determinar sus mandatos, modalidades de trabajo y sus reglas de procedimiento. Nada se sabe tampoco del futuro de la actual Comisión de Derechos Humanos y menos aún de su Subcomisión. Habrá que esperar a ver si se siguen las pautas del Secretario General o si, por el contrario, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos logra sorprendernos con nuevos planteamientos. Los demás órganos principales tampoco presentan grandes novedades: la Asamblea General y el Consejo Económico y Social pasan casi desapercibidos. Sin embargo, el consenso político se centra en la reforma de la Secretaría y en la de su gestión con pautas concretas que a su vez abren nuevos cauces de trabajo y de reforma⁴¹. Al menos se fija un calendario para evaluar e informar durante el primer trimestre del 2006 de los avances en esta tarea. Y entre otros aspectos, se reafirma la necesidad de medidas adicionales para conseguir la independencia de las estructuras de supervisión⁴² o la exigencia de una conducta intachable a todo el personal de las Naciones Unidas⁴³.

³⁸*Ibíd.*, Pár. 139.

³⁹*Ibíd.*, Pár. 153.

⁴⁰*Ibíd.*, Pár. 157.

⁴¹*Ibíd.*, Pár. 161 a-f)- 167.

⁴²*Ibíd.*, Pár. 164 c)

⁴³*Ibíd.*, Pár. 165. No es extraño el por qué de esta determinación. Recuérdese como pocos días antes de la celebración de esta Cumbre se presentó el informe sobre el programa Petróleo por Alimentos, presentado por Paul Volcker, una investigación independiente que demuestra la urgente necesidad de realizar inspecciones financieras y otras reformas, ya que en el documento se revelan prácticas de corrupción al más alto nivel y claras deficiencias en el orden de mando y control del programa. Al parecer, Benon Sevan, el ex director del programa humanitario destinado a aliviar las consecuencias de las sanciones económicas para la población iraquí, recibió comisiones ilícitas por un monto de 150.000 dólares, a cambio de contratos para una empresa egipcia. Otro funcionario del programa, Alexander Yakovlev, habría recibido un millón de dólares en una cuenta bancaria en el Caribe. Mientras que Sevan se dio a la fuga, Yakovlev fue detenido en Nueva York y, entre tanto, admitió inmediatamente su culpa ante un juez estadounidense y probablemente, a cambio de una reducción de la pena,



4. Termina el Documento con una serie de recomendaciones para fortalecer la coherencia del sistema en distintos niveles: en el orden normativo, en las actividades operacionales, en el ámbito de la asistencia humanitaria y en ciertas actividades relacionadas con el medio ambiente⁴⁴. Como no podía faltar, se recuerda la necesaria cooperación con las organizaciones regionales y que se haga efectiva la eliminación de las referencias a los “Estados enemigos” de los artículos 53, 57 y 107 de la Carta. En suma, palabras bonitas y pocas realidades o como expresa uno de nosotros, C. Gutiérrez Espada, los restos de un castillo, de arena sí pero construido con cuidado y esfuerzo, que los Jefes de Estado y de Gobierno han ido desmochando, almena a almena, a golpe de Proyecto de Documento Final.

cooperará en la investigación. En su informe, Volcker hizo referencia a nuevas pruebas que plantean dudas sobre el papel de Kofi Annan en las transacciones entre Cotecna y el programa Petróleo por Alimentos. Además, según Volcker, la investigación aún no ha concluido.

⁴⁴ Pons Rafols, X., “La mejora de la eficacia y la coherencia del sistema de las Naciones Unidas: el papel de la Secretaria y el informe del Secretario General”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 10 (2005), pp. 1-16, en <http://www.reei.org/>





UNISCI Discussion Papers

IRAN GOING NUCLEAR?

AUTHOR:¹

ALI A. SOLTANIEH
Ambassador, Deputy Director-General of
International Political Affairs and Former
Permanent Representative of Iran to the IAEA

Introduction

Reviewing the technical and legal aspects it could easily be concluded that the international community has been, to a great extent misled with bias, politicized and exaggerated information on Iranian nuclear programs and activities.

Iranian nuclear issues, which should have been dealt in a purely technical manner within the framework of the IAEA, have been politicized. In order to divert the attention of international community from the immediate and serious security concerns as the result of the violation of article VI of the NPT: existence of a huge number of nuclear warheads; recent development in manufacturing new types of nuclear weapons by two Nuclear Weapon States and last but not the least the potential nuclear threat by Israel, being the only non-party to the NPT in the strategic region of Middle East.

While appreciating the tremendous constructive work by the IAEA, and sincere attempts by Director General Dr. El Baradei in resolving the issues, Iran has however serious concerns about the misunderstandings, confusions, misperceptions and the underestimation of great progress so far made by a few members of the Board of Governors trying to remove the purely technical issue from the framework of the Agency. They are trying to underestimate the authority of the Agency by asking instructions from another international body. This undoubtedly is in contravention of the IAEA statute which considers the IAEA an independent pertinent body in the area of nuclear energy and its authority is already inherited in the Statute. Any attempt in this respect is endangering the multilateralism. This paper is prepared with the aim of removing possible ambiguities on the Iranian nuclear activities, using the facts reflected in the various IAEA documents, inspection reports, particularly the Director General's reports to the Board of Governors.

¹ *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.



1. Short Review of Iran's Past, Present and Future Nuclear Policy & Programs

Iranian Nuclear activities started by the establishment of the Atomic Center of the Tehran University and the construction of 5MW research reactor, with 93% enriched fuel, by an American company called AMF which started its operation in 1968. It has to be noted that two other identical reactors were also constructed by Americans in Pakistan and Turkey almost simultaneously.

The Atomic Energy Organization of Iran (AEOI) was established in 1974. The AEOI was mandated to plan for and work on the complete fuel cycle including the production of 23000MW electricity by nuclear power plants. The AEOI took over the Atomic Center including its 5 MW research reactor. The center was then called the Nuclear Research Center (NRC). Iran concluded an extendible ten year nuclear fuel contract with US in 1974, with Germany in 1976, and with France in 1977.

Western countries were competing with each other in bids on nuclear fuel cycle, including enrichment, with Iran.

It has to be recalled that in 1975, Iran purchased a 10% share in a Eurodif uranium enrichment plant being built at Tricastin in France that was part of enrichment technology Eurodif developed, and agreed to buy a quota of enriched uranium from the new plant. The Shah also gave one billion dollars as financial aid to the said company but Iran has not received even a gram of uranium from the plant, which it desperately needed for its reactor producing radioisotopes for mainly medical purposes.

The question of justification of choosing nuclear energy as an option for Iran which had natural gas and oil resources was never raised.

Considering the facts that since 30 years ago the population of Iran is doubled, the price of oil has drastically increased, vast application of by-products of oil which are produced in petrochemical industry and finally the IAEA reports on technical and financial justification of nuclear energy in contributing to national energy supply (*Power System Expansion Planning by WASP*), there is no doubt that a double standard with a purely political intention is imposed on the Islamic Republic of Iran.

The Iranian parliament has approved the production 20,000 MWe from nuclear energy by the year 2020. The future planning is based on the fact and figures such as:

- The average increase in electricity demand of 8.37 p.a. in the past two decades;
- Over 91% electricity generation was based on fossil fuel during past two decades;
- Merits in processing of fossil fuel instead of burning it in electric plants (Petrochemicals ...);
- Probable further increase in prices of fossil fuel in the coming decades;
- Advantage of nuclear energy with respect to the environmental impact (Pollution, Greenhouse Effect).



Bearing in mind the past bitter of experience of lack of legally binding assurance of supply and the huge investment on indigenous nuclear fuel cycle, the achievement in this field during 25 years of deprivation and sanction, Iran has to continue its activities on nuclear fuel cycle under the IAEA Comprehensive Safeguards.

1.1. Non-proliferation policy after the victory of the Islamic Revolution in Iran

The NPT entered into force in Iran in 1974. It was followed by the comprehensive Safeguards Agreement (INFCIRC/214 based on the model agreement INFCIRC/153). After the victory of the Islamic Revolution in 1979, the late Supreme Leader and the Founder of Islamic Revolution deplored the nuclear weapons in different occasions in his public addresses. If Iran had the intention to work for nuclear weapons, it should have withdrawn from NPT then. The justified time for withdrawal was immediately after the victory of the revolution, since an overall critical review of all multilateral or bilateral agreements and treaties concluded during last regime, was logical and digestible for the international community. Iran decided to sustain its membership and compliance with NPT safeguards and the IAEA Statute. During the last 26 years the Islamic Republic of Iran has spared no effort in cooperating with the Agency within the framework of its NPT Safeguards obligations. Iran is the only Member State which voluntarily invited, in late 80s, the IAEA safeguards inspectors, headed by the DDG, to visit all sites and facilities at their discretion, even those locations not declarable under the Safeguards Agreement. In addition Iran is implementing the Additional Protocol since December 2003, as if it has been ratified.

1.2. The impacts of international developments on Iranian nuclear policies:

The international developments, particularly the following ones, have had serious impacts on Iran's nuclear policy, planning and activities:

- The UN General Assembly adopted a resolution in 1980 to convene the United Nations Conference on the Promotion of International Co-operation in peaceful uses of Nuclear Energy (UNPICPUNE). The conference was mandated to identify constraints and propose ways and means for the promotion of international co-operation in this area... It has to be recalled that the said UN conference was considered so vital for the developing countries that a special preparatory conference of the Non-Aligned Movement (NAM) was held in Havana, Cuba in 1983. After almost a decade of preparation and negotiation, finally the conference was held in Geneva in 1987, but as the result of creation of obstacles by some industrial countries, particularly by Western Nuclear Weapon States, it failed to adopt any conclusion.
- Similar event occurred in the IAEA, where its Committee on Assurances of Supply expected to establish internationally recognized principles and legally binding instruments to assure sustainable nuclear supply failed in 1987 after 7 years of intensive deliberations.
- Technical Co-operation (TC) activities of the Agency which is an important statutory function and has direct relation to developing countries, is funded by the voluntary contributions while the Safeguards activities are funded through regular budget of the



IAEA. During the last three decades the developing countries have called for rectifying the situation and establishing an assured and predictable mechanism for the IAEA Technical Co-operation. This legitimate expectation has not yet been fulfilled due to objections of few developed Member States including some Nuclear Weapon States. Their intention is that the Agency be merely a *watchdog institution* where its statutory promotional function be gradually diminished. In a number of occasions the donors have threatened to halt or decrease voluntary contributions on bilateral political grounds.

- US was obliged under the contract made prior to 1979 to supply new fuel for Tehran 5 MW Research Reactor, being under the Agency comprehensive Safeguards, producing radioisotope for application in medicine, agriculture and industry. It neither gave the fuel nor the two million dollars received for it.

Iran had projects with the IAEA on radioisotope production using this reactor. None of the international organizations including the IAEA took any step in redressing the situation and forcing the US to fulfil its contractual and legal obligations which had impeded the peaceful application of nuclear energy.

Considering the aforementioned developments which prove the assertion of the lack of implementation of promotional pillars of Statute of the IAEA as well as provisions of the Article 4 of NPT along with continuous sanctions by certain countries, the Islamic Republic of Iran had no choice other than to depend on its own resources and manpower in order to exercise its inalienable rights to use nuclear energy for peaceful purposes.

2. Short review of developments prior and after Iranian political nuclear dispute

Dr. El Baradei, the Director General paid his first visit to Iran in the year 2000 where he was thoroughly informed about the intention of AEOI in undertaking certain activities in the field of nuclear fuel cycle technology and construction of their facilities such as the Uranium Conversion Facility (UCF). Although Iran then had not yet adhered to the newly modified Subsidiary Arrangement, nevertheless it had already willingly submitted the DIQ of Uranium Conversion Facility in Esfahan and other activities on nuclear Fuel Cycle. The Agency received the DIQ of UCF in 2000 that is almost 4 years before Iran was obliged to inform the IAEA under its comprehensive Safeguards Agreement (INFCJRC/214). Therefore the notion of the revelation of undeclared activities such as UCF or concealment is absolutely incorrect. The Director General was again invited to Iran in 2003 where he visited uranium centrifuge enrichment pilot plant (PFEP) at Natanz on 21 February 2003. In his meeting with the Iranian president, he congratulated the scientific achievement. He suggested to Iran to concur with the modified Subsidiary Arrangement and to sign the Additional Protocol. The President gave affirmative response regarding the Subsidiary Arrangement and invited the Agency's experts to explore various technical, legal and security dimensions of the Additional Protocol in order to pave the way for decision-making process.

There was no doubt for the Director General that the establishment of uranium enrichment facility is not in contravention of the Safeguards obligations and Iran was not obliged to submit the Design Information Questionnaire (DIQ) of the Enrichment Facility in Natanz prior to the visit since according to the comprehensive Safeguards Agreement



(INFCIRC/214), Iran has to submit the DIQ only 180 days prior to the introduction of nuclear material to the facility.

At the meeting of the Board of Governors in March 2003, after DG visit to Iran, the governor of Greece in his statement on behalf of the EU, took note of the important development that the Iranian authorities had agreed to amend the Subsidiary Arrangements of the country's Safeguards Agreement, committing it to providing early design information on relevant facilities (that is Iran was not legally obliged to do so before). At the same meeting, the UK governor said "while the amendment of Iran's Subsidiary Arrangements following the Director General's visit was welcomed, if they had been amended earlier, Iran would have been required to provide early notification of the enrichment facility". Therefore Iran had no legal obligation to notify the IAEA about the enrichment facility at Natanz earlier. In fact the Agency became fully aware much sooner than Iran was obliged to report in accordance with its comprehensive agreement, since the Pilot Fuel Enrichment Plant (PFEP) was not fully operational then and even now after about two years is still not operational.

Iran permitted the Agency's inspectors to take environmental samples from the PFEP after DG visited. The results of the analysis indicated the presence of low and high enriched uranium (LEU & HEU) particles. The results created an ambiguity since the PFEP did not have the capability for such enrichment. Therefore Iran decided to share with the IAEA, the highly confidential information regarding the deal on centrifuge components with foreign intermediaries, responsible for delivering used and contaminated items instead the expected brand new ones. Iran declared that the sources of such LEU & HEU are outside of Iran.

The information on sample analysis results which required further time consuming technical analysis became an issue to be dealt with in diplomatic circles at Agency headquarter and the Board of Governors. Such delicate confidential information was immediately released to the media. Therefore a purely technical issue at its preliminary analytical stage was used as fuel for political confrontation by a certain country trying to create a dispute in order to justify removal of the issue from the framework of the IAEA, the sale pertinent international organization. In other words, it was determined to impose its unilateral policy though had in other occasions been universally condemned.

The following examples will prove that the exaggeration and continuous allegations such as the 18-year concealment of nuclear activities such as uranium conversion are baseless:

1- According to the comprehensive safeguards, the uranium ore concentrate known as "yellow cake" is not subject to any safeguards procedures other than the notification of imports and exports referred to in paragraph 34(a) and (b) of the Safeguards Agreement. Iran had imported 530 tons of this material and informed the Agency. Although such materials are pre Safeguarded, but this material has been fully verified by the Agency in 1998. The DIQ of the Uranium Conversion Facility (UCF) has been submitted to the Agency in 2000 that is sooner than being obliged to. Iran had during last 26 years used total of only 57 kg of such materials in several laboratory scale researches, some as student thesis. In several occasions the results of these researches were published, presented at international conferences and even reflected in the IAEA fellowship application forms. Despite of full transparency and the minute quantity of natural uranium used in the R&D, the political circles made a big noise out of it.



However, after almost two-year political tension, the Agency declared that uranium conversion activities will be followed a routine safeguards implementation manner (Para 6 & 43 of *GOV/2005/67*).

2- Total amount of Plutonium separated in the research activities is estimated by the Agency to be about 200 milligrams, while it has to be noted that tons of plutonium are continuously produced and separated by both Nuclear Weapons States as well as the Non-Nuclear Weapon States Parties to the NPT.

As reported by DG the Plutonium research project was terminated in 1993. The dismantled equipment was presented to the Agency's inspectors. It has to be recalled that the lack of clear technical distinction of the Plutonium production, separation and purification in one of the previous reports to the Board of Governors created great misunderstanding for non-technical and political circles.

2.1. Sustained and proactive cooperation of Iran with the IAEA and International community

a- Iran has had close collaboration with the IAEA even beyond its legal obligations (such as granting access even to military sites, facilitating interviews with several individuals, implementing the Additional Protocol as it has been ratified, providing non safeguards relevant information, voluntary suspensions...).

b- Iran intensified multilateral diplomacy with the Agency's Member States, members of Non- aligned Movement and European Union, China, Russia and other members of the Board of Governors.

c- Iran has proactively cooperated with the Agency in an extra-ordinary manner during the last two years with almost continuous inspections, amount to over 1300 man-day inspection, which is unprecedented in the history of the IAEA.

d- In an historical and unprecedented gesture, Iran decided to voluntarily and temporarily suspend its enrichment and reprocessing activities in order to give the Agency opportunity to perform its technical activities including sampling and analysis of the contaminated samples at Natanz.

e- The Director General in his report to the Board of Governors confirmed that “Since December 2003, Iran has facilitated in a timely manner Agency access under its Safeguards Agreement and Additional Protocol to nuclear materials and facilities, as well as other locations in the country, and has permitted the Agency to take environmental samples as requested by the Agency”.

f- The Director General informed the Board that “Since October 2003, Iran's cooperation has improved appreciably”.

The following major measures by Iran are the basis of his assessment:

- Signature of the Additional Protocol on 18 December 2003;



- Voluntary provisional implementation of the Additional Protocol, from 18 December 2003, prior its ratification, as if Iran has ratified it;
- Complementary access (more than 20) in accordance to the Additional Protocol, in many cases with 2 hours notice or less.
- Full and unrestricted access to all nuclear material and all facilities, in particular to the Enrichment Facility at Natanz, Uranium Conversion Facility (UCF) at Esfahan;
- Provision of detailed information in connection with the imports of nuclear material and components related to the centrifuge and laser enrichment activities;
- Providing full detail information on the chronologies, activities, researches, progress reports regarding the enrichment activities, uranium conversion, plutonium separation, mining and milling, research reactor, heavy water production; .
- Providing accesses to military sites following the allegations by a certain country and the opposition terrorist group supported by it. The inspection proved the allegations to be baseless.
- In October 2003, the Agency was granted to visit the military industrial complex ca/led Kolahdouz that had been announced by terrorist group (MKO, NRCI) as relevant to enrichment activities. Following its inspection, the Agency reported in para49 of *GOV/2005/67*: The results did not reveal any indications of activities involving the use of nuclear material.
- In June 2004, the Agency was granted to visit the military complex of Lavisan-Shian where the Agency took environmental samples. As DG reported in Para 102 of *GOV/2004/83*: “ ...the vegetation and soil samples collected from the Lavisan -Shian site have been analyzed and reveal no evidence of nuclear material “.
- In January 2005, free access was granted to Parchin Military site.
- Environmental samples were taken. The Director General then reported that the results showed no indication of presence of nuclear material and that the Agency's inspectors did not see any relevant dual-use equipment or material.
- Beyond obligation and normal practice, permission was given for transferring parts of equipment (laser collectors, Pu discs,..) and samples of materials for analysis (destructive & non-destructive) to the Agency laboratories, in addition to the environmental samples (swipes);
- Provision of information on Heavy water Production Plant, prior to the provisional implementation of the Additional Protocol, where Iran was not yet obliged to do so under its comprehensive Safeguards Agreement (*INCIRC/153*).
- Submission of more than 1000 pages of the initial declarations of the Additional Protocol on 21 May 2004 and subsequently routinely updated the declarations, which have been verified by the Agency.



2.2. IAEA's Performance since the political dispute started

The Agency performance could be evaluated on the basis of the functions and decisions of the Board of Governors and the Secretariat in brief as follows:

1-Under the political pressure of few western countries, the Board of Governors was in many cases politicized to the extent that the technical issues were scarified and resolutions were mostly beyond the letter and spirit of the Agency's Statute and the NPT. The comparison between the deliberations of Iranian nuclear case and others, by the Board of Governors in this period, will support the assertion that Iran has been discriminated and this technical international body has to great extend been politicized. The historical positions and criticism of the countries of Non-Aligned Movement (NAM) during the meeting of the Board of Governors as well as the 48th Session of the General Conference is a clear indication of the unjustified status quo .

2- The phrase “Concealment” which was first used by US and later by Secretariat in its reports, is absolutely incorrect and misleading. Lack of reporting of the activities such as establishment of nuclear facility which Iran was obliged to inform the Agency through DIQ form under its Comprehensive Safeguards Agreement (INFCIRC/214), only 180 days before the defined nuclear material are feed in, is not a concealment. It has to be recalled that when some of the activities and design and construction of facilities started, the Additional Protocol even did not exist!!

Even if the construction of the Bushehr Nuclear Power Plant started almost 25 years ago, Iran was obliged only to report its existence and give specification only 180 day before nuclear material (the fuel) is received in the reactor. The same is applied to other facilities such enrichment plant at Natanz, uranium conversion plant (UCF), which the Agency was informed about even four years before Iran was obliged to do so. It has to be noted that the Safeguards Implementation Reports (SIR) of the Agency includes a lot of failures by other Member States which have not been highlighted. Last but not the least is the fact that the Agency is legally neither in position nor it could judge the intention of Member States thus the use of the concealment phraseology is out of context. The Secretariat is mandated to verify the declaration of the State Parties by technical means.

3- Although the Secretariat intended and tried to behave impartially and within the provisions of the comprehensive Safeguards and the Additional Protocol but in a number of cases acted beyond them demanding Iran to provide information or to grant access where Iran was not obliged either under the provisions of the comprehensive Safeguards or the Additional Protocol, but under the pretext of the cooperation and transparency requested by the Board of Governors.

4- In few cases where Iran was not in position to fulfil the extraordinary requests due to logistic, time constraint or national security concerns, the Secretariat did reflect the issue to the Board of Governors as if Iran had not fulfilled its legal obligations. The few members of the Board of Governors have to be blamed for opening a new chapter of unprecedented activities for the Secretariat such as the non-technical intelligence activities working on networks which are beyond the Statute.

5- In many cases conclusions were made and reported to the Board of Governors, before sampling, analysis and technical investigation be completed. Several resolutions were passed against Iran based on premature information particularly on contaminations in spite of



repeated request by Iran in refraining to conclude hastily before the technical investigation is over. The confirmation (Para 12 & 45 of GOV 12005/67) of the Iranian repeated assertion of the foreign source of uranium contamination proves this claim. Iran did reflect its inconveniences on such shortcomings in documents INFCIRC/628 and INFCIRC/630 as well as the statements at the meetings of the Board of Governors .

6- Since the terms “*transparency*”, “*full cooperation*”, “*completeness of information*”, are not defined as far as the scope and limits are concerned, sometimes lengthy debates are made in order to convince individual inspectors, where in the majority of cases that the terms are well defined in the Safeguards Agreement and the Additional Protocol inspections are smooth and effective.

7- In fact the proponents of the resolutions using new terms have to be blamed. Although many Member States have often admired the patience and cooperation of Iran in this regard, they have already expressed serious concerns that such practices might turn into new precedence in terminology of the legal obligations in particular Agency's Safeguards.

8- In its reports to the Board of Governors and to the international media, the Secretariat has not duly reflect the full cooperation of Iran in granting access to several military sites and the fact that the allegations by US and terrorist groups have been proved to be baseless .

9- It has to be recalled that in one occasion when it was proved that the Secretariat had made a mistake in concluding that the Iran's statement on the project was “*contradictory and changing*”, the Director General publicly admitted the mistake by the inspectors. The Director General has to be commended for his honest approach in this respect. Improper response to Iran's enhanced cooperation.

In spite of the unprecedented major steps and proactive cooperation by Iran, in confidence building, the Board of Governors started in its resolutions by requesting Iran to only suspend “feeding UF₆ into centrifuge machines” but gradually few Western countries exerted political pressure on Board of Governor, to urge Iran to fully suspend not only all enrichment activities but the uranium conversion activities, UCF, to reconsider the project on the heavy water research reactor, and even going much beyond R&D.

Calling on Iran to extend and continue suspension of its nuclear activities which are under Agency's Safeguards is in contravention of the spirit and the letter of the NPT, Statute of the IAEA as well as the Safeguards Agreements. Few members of the Board of Governors have spared no effort in imposing their discriminatory policy by prolongation of the suspension, although considered in all resolutions as voluntary, non- legally binding, as a confidence building measure, with the aim of total cessation of Iranian nuclear activities. Although the Secretariat is preparing the reports to the Board of Governors with distinction of the voluntary issues from the obligatory ones, but it has not made prioritization of the minor and major issues, as far the safeguards requirements are concerned. The international community has not been able to recognize the degree of significance of number of issues listed repeatedly in voluminous document by the Secretariat. They should not be blamed for not being able to distinguish the difference between Polonium (is not fissionable material and not reportable, as DG previously reported) from plutonium. It is worthy of recalling that in one of meeting of the Board of Governors the US delegate asked the Deputy Director General how many centrifuge and atomic bombs Iran will be able to make with 4000 pieces of small magnets which it had in mind to buy for P-2 in the future, though not purchased.



The former DDG responded the hypothetical and naïve question by saying two nuclear explosive! Considering the fact that in addition to couple of small magnets costing couple of dollars one needs over ninety more items in order to make one centrifuge machine, this kind of attitudes and non-technical approaches at the Board of Governors has and will undoubtedly put the credibility of the IAEA, the sole pertinent international technical organization, in jeopardy.

It is of a great concern and disappointment that the more Iran did cooperate and took additional steps mostly beyond its legal obligations, and the more outstanding questions were resolved, and the more stringent Safeguards measures applied; the language of the proposed resolutions by US and EU3 became tougher and the inspections were conducted in much more stringent and robust manner. The following information exerted from the DG report to the Board of Governors and resolutions supported the assertion regarding the unjust and frustrating trend:

In June 2003 Iran was first requested: *Not to introduce nuclear material* at the pilot enrichment plant as a confidence building measure that is only suspend enrichment process. Gradually in subsequent meetings, September 2003, November 2003, February 2004, March 2004, June 2004, September 2004, November 2004, Iran was requested to expand its voluntary suspension to the testing, assembling of the machines, manufacturing of centrifuge components, production of UF₆, and finally to suspend complete uranium conversion at UCF, and not to conduct R&D.

Considering the fact that the suspension was recognized even by Agency's resolutions as voluntary, non-legally binding, and as a confidence building measure, therefore these requested measure are in contrary to all provision of the NPT and Agency's Statute.

2.3. Special session of Board of Governors (August 2005) & Unprecedented Regular Session (September 2005)

Background:

A-Iran submitted a constructive proposal, based on the Paris agreement, on Objective Guarantees for nuclear activities including the enrichment to remain exclusively peaceful. The EU3 rejected the proposal.

B- After months of delay, the EU3 gave Iran a proposal which is in full contravention with the spirit and letter of the Paris agreement. In this proposal EU3/EU had exclude the Iran's right to have activities on nuclear fuel cycle. Both Tehran & Paris agreements in 2003 and 2004 respectively had recognized Iran's right to work on nuclear fuel cycle including enrichment. In accordance with the Paris Agreement, Iran agreed to voluntarily suspend, as a confidence building, non-legally binding measures, its enrichment while the negotiation on mutually acceptable long- term arrangements proceeds. Long before the resumption of the activities of the UCF, Iran had in many occasions including at the Ministerial Meeting in Geneva warned that any proposal from EU3 which exclude Iran's inalienable right for nuclear fuel cycle, will be contrary to Paris Agreement thus the shall put the continuation of negotiation in jeopardy. Based on the above mentioned developments and arguments, Iran had no more choice than to resume the UCF activities.



In spite of Iran's major positive initiatives such as the voluntary suspension, the EU3 took an unjustified hasty step by calling a special session of Board of Governors for a minor issue related to bilateral agreement and proposed a resolution against Iran, the negotiating party! Although in this resolution it is reiterated that the suspension of nuclear activities including the UCF are voluntary, confidence building, and non-legally binding measures but this unprecedented political gesture by EU3 has to a great extent poisoned the environment of trust, cooperation and dialogue, so called Vienna Spirit, in particular during the course of the Meeting Board of Governors in September 2005, where Board was for the first time in the history of the Agency divided into three pieces! The resolution was put on vote and only got 22 vote in favor where the rest of Member States, over 100, expressed serious concerns of this course of action by either voting negatively or disassociating themselves by strong statements. The author is fully prepared to deal with the technical and legal problems of the resolution and its serious negative consequences and impacts on future activities of the JAEA in other occasions in due time.

2.4. Protection of confidentiality by the IAEA

Iranian officials in several occasions have expressed their serious concerns and expected DG to make every effort to protect confidential information provided to the Agency's inspectors and officials, particularly in preparing its report for the Board of Governors. The Agency has to take in account Iran's national security, considering the potential threat of armed attacks against nuclear facilities by Israel as well as terrorist opposition groups. The Director General reports which contain confidential information restricted for the members of Board of Governors have always been released to the Western media prior to the meeting of the Board of Governors. In a number of occasions, highly confidential information, particularly regarding the military sites which had been provided to the Agency, have been released. The repeated request by the Agency to visit military site following the allegations by US at the eve of meetings of Board of Governors has to be considered with the security concerns resulted from the problems of confidentiality.

The NAM expressed serious concern in this regards too. The Director General has also expressed concerns and instructed the Secretariat to observe the principles of confidentiality but no tangible results are yet noticed.

The latest event is the release, to Western media, of highly confidential report of the former Deputy Director General on Plutonium research project, prior to his presentation to the Board of Governors in June 2005. Selective politically oriented information on purely technical issues created confusions for almost all Member of Board of Governors and to some extent challenged the technical credibility and impartiality of the IAEA.

2.5. The Historical Role and Contributions of the Non-Aligned Movement (NAM)

Since the nuclear issue of Iran was raised in 2003 the NAM chapter started its activities in Vienna. It has always taken positions based on very principles which the movement's foundation was based on. The emphasis on the multilateralism and challenge against the nuclear disarmament and non-proliferation, on one hand, and non-compromising position on inalienable and non-discriminatory right for peaceful uses of nuclear energy, on other hand,



have been the valuable principles. NAM has reiterated during last two years at the IAEA Board of Governors and General Conferences. The following are few examples of the NAM declarations:

[...] NAM believes that issues should be resolved on technical grounds.

[...] NAM attaches paramount importance to reaching decisions of the Board through consensus to bring this issue to a prompt closure and its removal from the coming Board's Agenda, and achieve normalcy.

[...] NAM appreciates that the Agency has been able to verify Iran's suspension of enrichment related activities at specific facilities and sites, and has been able to confirm that it has not observed, to date, any activities at those locations inconsistent with Iran's voluntary decision.

[...] NAM reiterates the basic and inalienable right of all Member States to develop atomic energy for peaceful purposes and recognizes that this voluntary gesture is a confidence building measure and temporary in nature intended only to further facilitate a prompt closure of this Agenda Item.

[...] NAM welcomes that the resolution reflects the fundamental principles established of NAM, namely:

- The basic and inalienable right of all Member States to develop atomic energy for peaceful purposes; and
- A clear distinction between voluntary confidence building measures and legal safeguards obligations.

In the course of the Special Session of Board of Governors, convened at the request of EU3, in August 2005, NAM put on record of the Board and tried to be incorporated into the resolution, its principle positions part of which are as follows:

NAM would like to emphasize that it is fundamental to make a clear distinction between legal obligations of Member States to their respective Safeguards agreements and their voluntary commitments, which is required to ensure that voluntary commitments of Member States will *not* turned into legal safeguards obligation. NAM is of the view that if these two issues are not clearly distinguished, it implies that member sates could be penalized for not adhering to their voluntary commitments.

After the adoption of resolution, NAM put on record the following concerns and expectations:

“NAM continue to underline that all problems have to be resolved through dialogue and peaceful means and in this regard calls on EU3 and Iran to continue with their dialogue with a view to achieving a mutually long term agreement within the mandate of the IAEA.”

It has to be noted that NAM decided to join the consensus with the understanding that above mentioned principles shall be duly considered in the future deliberations.



2.6. The future perspective based on the Agency's latest overall assessment

After more than two years robust investigation, samplings and technical analysis, the key issue of the source of HEU contamination is resolved. The DG confirmed the Iranian declaration by saying: "Based on the information currently available to the Agency, the results of that analysis tend, on balance, to support Iran's statement about the foreign origin of most of the observed HEU contamination". With the cooperation of the third country the assertion of Iran has once again been confirmed.

DG has further reported: corrective measures for failures have been made. All the declared nuclear material in Iran has been accounted for, and therefore such material is not diverted to prohibited activities. Agency will continue its safeguards activities in Iran on a routine manner, implementing the comprehensive safeguards agreement and the Additional Protocol. Iran is determined to continue its full cooperation with Agency in accordance with Safeguards Agreement and the Additional Protocol.

In brief, considering the facts that:

After over 1400 Man-days most robust inspections;

Full implementation of the Additional Protocol, included performed more than 20 complementary accesses some with short notices of 2 hours or less during the past two years; IAEA has confirmed that it has not found any evidence that Iranian nuclear materials and activities are diverted to prohibited purposes; .All nuclear materials are accounted for;

Iran decided to take a major proactive step. suspending voluntarily its enrichment activities, in order to give a chance for the Agency to perform technical analysis of the samples;

The IAEA has confirmed, as reported by DG (GOV2005/67), that the sources of HEU contamination are outside of Iran. It is proved that the HEU particles are not resulted from enrichment in Iran;

Iran is implementing Comprehensive Safeguards Agreement and voluntarily implementing the Additional Protocol as if it has ratified it;

The bitter past history of monopoly, sanctions as well as the lack of any international legally binding instrument for assurances of nuclear supply;

As reflected in NAM declarations and even the resolutions, even the last resolution adopted by the Special Board of Governors, the suspension of all related enrichment activities are a voluntary and non-legally binding as a confidence building measure;

The existence of scientifically well justified and technically reliable mechanisms and sophisticated surveillance equipment at the IAEA Safeguards Department, capable of verifying the declared enrichment activities and the levels of enrichment, and giving assurance that such activities are exclusively for peaceful purposes;

Islamic Republic of Iran has in number of occasions, including the initiative of the President of Iran presented at the General Assembly 2005, announced that it shall spare no effort to assure the international community that its activities will be exclusively for peaceful purpose;



There is justification for Iran to resume its frustrated voluntary suspension of uranium conversion (UCF) and enrichment as the result of which it would further be deprived from its inalienable right to work on nuclear fuel cycle, with the aim of producing required fuels for its research reactors and nuclear power plants.

Conclusion

Based on the facts and documents referred in this paper, the IAEA Member States, have to facilitate the progressive and constructive process within the framework of the IAEA continue, thus to further assure that the multilateralism and multilateral diplomacy works. At the same time the Member States have to prevent a certain state which has in other occasion implemented unilateral policy in contravention of international law and has ignored serious security concerns of the international community, under the false pretext of existence of the WMD, to take all achievements so far made by the IAEA, as hostage and derail the process to outside of the framework of the IAEA, pushing for confrontation which definitely endanger regional and global security.

Reiterating that Islamic Republic of Iran is fully committed to the principles of nuclear disarmament and non-proliferation and the nuclear weapons option is not in Iran's Defense Doctrine, it declares that it is determined to continue its full cooperation with the IAEA which has been confirmed by the Director General, in implementing its obligations under the Agency's Safeguards, provided that Iran is not deprived from its Inalienable right for peaceful uses of nuclear energy, including nuclear fuel cycle as envisaged in the Agency's Statute and the NPT. Iran has been and is always ready to interact with the international community in order to remove ambiguities, if any, on peaceful nature of its nuclear activities. The participation of the author in such an august gathering of intellectuals and academia proves the assertion that Islamic Republic of Iran is for cooperation and not collision with International Community.

References

- 1- IAEA Statute
- 2- Text of NPT
- 3- Comprehensive Safeguards (INFCIRC/153)
- 4- Safeguards Agreement of Iran (INFCIRC/214)
- 5- Additional Protocol (INFCIRC/540)
- 6- Iran's Comments on DG's reports to the Board of Governors (INFCIRC/628, INFCIRC/630)
- 7- Iran-EU3 Paris Agreement (INFCIRC/637)
- 8- INFCIRC/648 9- Report of Director General: The initial oral report(17 March 2003) and ten written reports: GOV/2003/40, dated 6 June 2003; GOV/2003/63, dated 26 August



2003; *GOV/2003/75*, dated 10 November 2003; *GOV/2004/11* , dated 24 February 2004; *GOV/2004/34*, dated 1 June 2004, and Corr.1, dated 18 June 2004; *GOV/2004/60*, dated 1 September 2004; *GOV/2004/83*, dated 15 November 2004; dated 1 August 2005; *GOV/2005/61*, dated 8 August 2005; and *GOV/2005/62*, dated 10 August 2005. In addition, the Deputy Director General for Safeguards made oral statements to the Board on 1 March 2005 (*GOV/OR.1119*) and on 16 June 2005 (*GOV/OR.1130*).

9- *INFCIRC/657*.





UNISCI Discussion Papers

OCHO RAZONES POR LAS QUE EL SECTOR ELÉCTRICO IRANÍ PUEDE PASAR SIN LA ENERGÍA NUCLEAR

AUTOR:¹

JAVIER DE QUINTO
UNISCI / Universidad San Pablo-CEU

1. No es el momento tecnológico para la energía nuclear

Una central nuclear transforma la energía calorífica de un combustible en energía mecánica, y ésta en eléctrica. El calor producido calienta el agua y la convierte en vapor directa e indirectamente. El vapor pasa por una turbina que acciona un alternador produciendo la energía eléctrica, atraviesa luego un condensador donde se convierte de nuevo en agua y, mediante bombas, este agua se vuelve a hacer pasar por la parte caliente del reactor, convirtiéndose de nuevo en vapor y así sucesivamente. En una central térmica convencional, el calor proviene de la combustión en la caldera de un combustible como carbón, petróleo o gas; sin embargo, en una central nuclear, el calor proviene de la reacción en cadena que tiene lugar en el “reactor nuclear”. La regulación del calor que se produce en la fisión nuclear se realiza mediante determinados elementos de control denominados moderadores, que sirven para controlar adecuadamente la cantidad de neutrones emitidos en el proceso de fisión. La forma más utilizada para modificar la cantidad de neutrones es el sistema de las “barras de control”. Son unas barras constituidas por materiales absorbentes de neutrones (principalmente compuestos de boro y cadmio) que se introducen en el núcleo del reactor. Al introducir estas barras disminuye la velocidad de reacción y al sacarlas aumenta. Con este sistema se puede modificar la potencia del reactor. El calor producido en el reactor se extrae mediante un refrigerante que circula alrededor del combustible y puede ser agua (ligera o pesada), gas (anhídrido carbónico o helio), y otros menos habituales como aire, vapor de agua, metales líquidos o sales fundidas.

El combustible utilizado en la mayoría de las centrales nucleares es el uranio. Este tiene dos isótopos el ²³⁸U y el ²³⁵U los cuales se dan en el uranio natural en proporciones del 99,3% y del 0,7% respectivamente.

Los tipos de reactores nucleares pueden clasificarse atendiendo a varios criterios:

Según la velocidad de los neutrones. Reactores rápidos o reactores térmicos.

¹ 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.*



Según el combustible utilizado. Reactores con uranio natural o con uranio enriquecido en U-235.

Según el moderador. Reactores de agua ligera, agua pesada o grafito.

Según el refrigerante utilizado. Agua ligera o pesada, gas, etc.

A continuación veremos los dos tipos de reactores nucleares mas frecuentes que hay en operación:

Reactor de agua a presión (PWR): Es el más utilizado en el mundo. Emplea como moderador y refrigerante el agua ligera. El circuito de refrigeración está sometido a presión para que el agua no pase a vapor. Este agua a presión lleva el calor del núcleo del reactor a un intercambiador de calor donde se genera el vapor que mueve la turbina. En este tipo de reactor existen dos tipos de circuitos, el primario y el secundario. Ambos son totalmente independientes. El combustible utilizado es óxido de uranio ligeramente enriquecido que se presenta en pastillas de 1 cm. de diámetro. Estas pastillas se introducen en un tubo de aproximadamente el mismo diámetro y varios metros de longitud. Los tubos son de zircaloy (aleación de hierro, cromo, níquel, zirconio).

Reactor de agua en ebullición (BWR): En este reactor, el moderador y el refrigerante también es el agua ligera. En este caso, el refrigerante no está sometido a tanta presión como en el caso anterior, con lo cual se encuentra en estado de vapor. Este vapor producido en el núcleo llega directamente a la turbina, sin que exista entre medias un intercambiador de calor. El combustible en este caso es óxido de uranio enriquecido, introducido en el mismo tipo de elementos combustibles.

La incorporación de nuevos grupos nucleares está estancada en los países desarrollados desde hace aproximadamente dos décadas. Esto se explica por razones diversas, entre las que cabe mencionar, los accidentes (Windscale en el Reino Unido, Three Miles Island en los Estados Unidos, Chernobyl en Ucrania), la fuerte oposición social o las desventajas económicas a las que nos referiremos más adelante.

Todo ello no prejuzga que la energía nuclear pudiera volver a vivir una segunda juventud, en un entorno de bajos tipos de interés, de disponibilidad de financiación a largo plazo, de internalización de los costes de emisión de los gases de efecto invernadero, y con una nueva tecnología que aumente la seguridad y rebaje los tiempos de construcción, de forma que pudiera competir con otras tecnologías de generación.

Algunos países altamente desarrollados apuntan con timidez en esa dirección, y muy especialmente Finlandia, pero todavía no es una realidad la nueva generación de reactores pasivos.

Cualquier construcción nuclear que los países en vías de desarrollo pudieran acometer, por el momento ha de basarse en reactores de tecnología tradicional. Y este es el caso de Irán, que está construyendo la planta de tecnología rusa en Bushehr y que a diciembre de 2005 estaba avanzada en un 80%² y otra nueva (todavía en el papel) en la región de Juzistán, al suroeste del país.

² Debe tenerse en cuenta que, a principios de los 70, la compañía AMF instaló en la Universidad de Teherán un reactor experimental de 5 MW y a raíz de este desarrollo se firmaron protocolos de abastecimiento de combustible con los EE.UU. (1974), Alemania (1976) y Francia (1977).



Existe además un riesgo económico consistente en que, al instalar una tecnología nuclear muy madura, es posible que la vida útil de la central no llegue a los 40 años (lo que causa un perjuicio económico), ya que las autoridades que controlan y aprueban el funcionamiento de dichas centrales dejan de considerarla segura. Casos de este estilo han ocurrido, por ejemplo en Bulgaria.

2. La energía nuclear ha sido un error económico

La mayor parte de los países de la OCDE que en los años 1970 y 1980 apostaron por tal tipo de tecnología cometieron un error económico (expresado en unos enormes costes fijos muy difíciles de recuperar a través de las tarifas al consumidor), error mayor cuanto menor era el tamaño de su mercado y error mayor cuanto más fue la dispersión tecnológica.

Efectivamente, en aquellos años, todo los factores que podían encarecer la construcción sucedieron: Los requerimientos de seguridad se vieron incrementados (lo que supone mayores inversiones), los tipos de interés se encarecieron (mayores costes), la falta de financiación en cantidad y plazo llevaron a muchos países a endeudarse en dólares, yenes u otras monedas fuertes que se revaluaron (mayores costes), los plazos de construcción se dilataron (mayor coste de la inversión y mayor tiempo de permanencia del inmovilizado en curso)...

Algunos países, como España, cometieron el error adicional de dispersarse tecnológicamente entre tecnologías (grafito – gas, PWR, BRW, etc) y suministradores (Westinghouse, General Electric, Framatome, KWU...), sin que por ello se sentaran las bases de un desarrollo tecnológico propio en la fabricación de reactores (cosa que si lograron Francia y Alemania por ejemplo) y sin que se aprovecharan economías de experiencia.

En cualquier caso, y a pesar de lo señalado en la primera razón, hoy día, la mejor opción desde el punto de vista económico y de rendimiento energético son la turbinas de ciclo combinado de gas (CCGT), aunque solo sea porque en sectores en los que hay mercados eléctricos competitivos, las empresas deciden instalar este tipo de tecnología casi exclusivamente.

3. La dependencia energética exterior no debe ser motivo de preocupación en Irán

A diferencia de la mayor parte de los países de la OCDE, Irán no debiera preocuparse por la dependencia energética exterior en décadas, por lo que una política energética muy basada en los hidrocarburos no debiera crearle problemas.

Efectivamente Irán, como es conocido, es (y será por muchos años) una potencia petrolera de primer orden. Sustenta esta afirmación que es el segundo país del mundo (tras Arabia Saudita) por nivel de reservas probadas, totalizando 132.500 millones de barriles a finales de 2004 (lo que supone mas del 11% de las reservas del mundo), que al ritmo de producción actual (la capacidad actual de producción iraní esta cerca del máximo técnico) le durarían unos 89 años. Pero, también es importante reseñar el enorme potencial para incrementar sus reservas en el futuro, al menos por tres motivos. Uno es que en los últimos 20 años ha mas que duplicado su nivel de reservas (58.900 millones de barriles a final de 1984).



Otro es que lleva décadas de bloqueo, lo que ha implicado una aplicación sub - óptima de los recursos tecnológicos y financieros disponibles en esta industria. Y finalmente que los estudios geológicos indican indefectiblemente este potencial.

Fig. 1:³

Iranian overview		
CONCEPT	QUANTITY	COMENTS
Crude oil reserves	million barrels	% of total world
as of 31.12.2004	132.500	11,1% (2nd country in the world)
as of 31.12.1994	94.300	
as of 31.12.1984	58.900	
R/P ratio (2004)	88,7 years	

Irán también es el segundo país del mundo por reservas de gas natural (tras Rusia) con 27.500 bcms a finales de 2004, lo que significa más del 15% de las reservas mundiales. Y al igual que decíamos del petróleo, también en gas estas reservas pueden aumentar mucho y casi se han duplicado en 20 años (14.020 bcms a finales de 1984).

Fig. 2:⁴

Iranian overview		
CONCEPT	QUANTITY	COMENTS
Natural gas reserves	bcm	% of total world
as of 31.12.2004	27.500	15,3% (2nd country in the world)
as of 31.12.1994	20.760	
as of 31.12.1984	14.020	
R/P ratio (2004)	N/A	

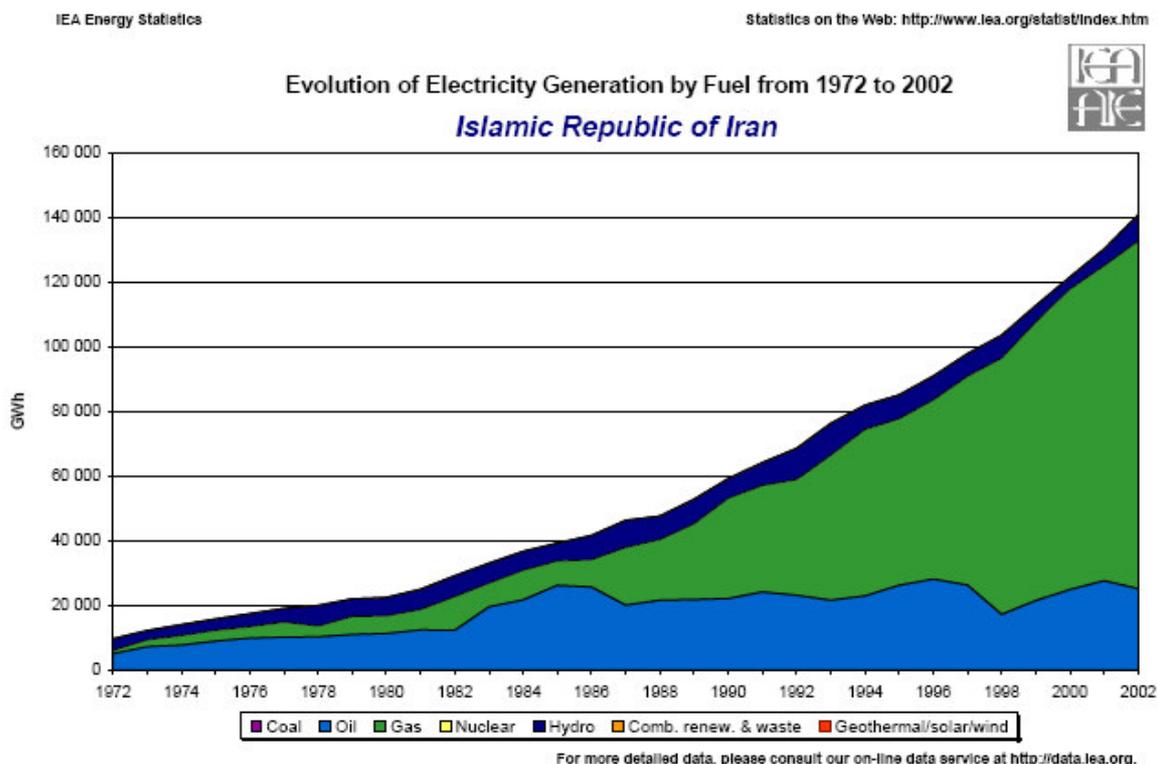
³ BP Statistical Review of World Energy (2005).

⁴ Ibid.



En síntesis, el sector eléctrico iraní ha venido basando el crecimiento de su demanda en el gas, como se puede observar en el gráfico que figura a continuación, lo cuál ha venido siendo una buena decisión.

Fig. 3:⁵



4. Irán no tiene compromisos de reducción de gases de efecto invernadero derivados del Protocolo de Kyoto

Irán hace parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el cambio climático, dentro del conjunto de países no Anexo I, es decir que no tienen compromisos cuantificados y obligatorios de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero desde el 16 de octubre de 1996. Ratificó el Protocolo de Kyoto el pasado 22 de agosto de 2005 y esta adhesión entró en vigor el 20 de noviembre de 2005.

Al no hacer parte del Anexo I de la Directiva, frente a los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kyoto, no podrá participar en el comercio de derechos de emisión, pero sí ser receptor de proyectos MDL.

Sus obligaciones al igual que las demás partes sin compromisos cuantificados de reducción se limitan básicamente a la presentación anual del inventario de emisiones de GEI de origen antropogénico, incluir dentro de sus políticas y medidas (según sus criterios y prioridades) el cambio climático, la lucha contra sus efectos y el control de sus emisiones; así

⁵ IEA Energy Statistics, en <http://www.iea.org/statist/index.htm>.



como constituir y nombrar la autoridad nacional designada para el MDL y los criterios de aceptación y rechazo de los proyectos MDL.

En todo caso, y previendo que en un próximo futuro la evolución de este tipo de acuerdos internacionales pudiera implicar una limitación a las emisiones de gases de efecto invernadero en Irán, la mejor apuesta tecnológica en materia energética para Irán no pasa la energía nuclear sino por paliar los efectos negativos de las combustiones (secuestro de CO₂, combustiones limpias, etc). De alguna forma inversiones en esta línea de I+D propiciarían una vida más larga a la utilización de los hidrocarburos en el mundo, lo que redundaría en beneficio de los países con grandes reservas.

Por otra parte, Irán no debe despreciar las posibilidades que a través de los MDL desarrolle energías renovables (la energía nuclear no tiene tal consideración en el MDL), para lo que debiera abrir la generación eléctrica a la inversión extranjera, lo cual es otra cuestión que no vamos a abordar aquí.

5. El sector eléctrico iraní, ni siquiera sumando el de los países vecinos, tiene tamaño suficiente para justificar la amortización de las instalaciones para llevar a cabo el ciclo de fabricación de combustible nuclear completo

A continuación se describen las etapas de fabricación de los elementos combustibles nucleares a partir del uranio presente en la naturaleza en forma mineral.

5.1. Minería y obtención del concentrado de uranio.

El uranio se extrae de la mina mediante técnicas mineras superficiales (a cielo abierto) o subterráneas, dependiendo de la profundidad a la que se encuentre el cuerpo del mineral. El mineral de uranio extraído se envía a una muela, usualmente localizada cerca de la mina. En la muela el mineral es machacado hasta lograr una mezcla fina, la cual es sometida a un proceso de lixiviación⁶ ácida. En la lixiviación del mineral de uranio con ácido sulfúrico (lixiviación ácida) se separa la roca del uranio, el cual queda disuelto. El uranio se recupera de la disolución después precipitándolo como concentrado de óxido de uranio (U₃O₈), que se conoce con el nombre de *yellowcake* (aunque finalmente es de color caqui).

El concentrado de óxido de uranio es el producto que se vende. Se requieren unas 200 toneladas para mantener un reactor nuclear de 1000 MWe generando electricidad durante un año.

5.2. Conversión.

El uranio necesita estar en estado gaseoso para poder ser enriquecido. Así, el proceso de conversión consiste en la transformación del concentrado de óxido de uranio sólido (U₃O₈) a gas hexafluoruro de uranio (UF₆).

⁶ Tratar una sustancia compleja, como un mineral, con un disolvente adecuado para separar sus partes solubles de las insolubles.



5.3. Enriquecimiento isotópico del uranio.

Ésta es la fase de mayor valor añadido del proceso de obtención del uranio enriquecido. La vasta mayoría de los reactores nucleares en operación requieren combustible de uranio enriquecido en el cual la proporción de isótopo U-235⁷ ha sido elevada del nivel natural de 0,7% a alrededor del 3,5% o algo más. El proceso de enriquecimiento elimina sobre el 85% del U-238 mediante la separación del hexafluoruro de uranio en dos flujos: un flujo es enriquecido al nivel requerido y pasa a continuación a la siguiente fase del ciclo del combustible. El otro flujo es agotado en U-235: fundamentalmente es U-238, con menos de un 0,25% de U-235, por lo que, si bien se emplea para otros usos, no se utiliza ya para producir energía.

Las primeras plantas de enriquecimiento fueron construidas en Estados Unidos, y usaban el proceso de difusión gaseosa, pero las plantas más modernas de Europa y Rusia utilizan el proceso de centrifugado, el cual tiene la ventaja de utilizar mucha menos energía por unidad de enriquecimiento y pueden ser construidas en unidades más pequeñas y económicas. La investigación apunta al enriquecimiento mediante láser, que parece ser una tecnología nueva prometedora.

5.4. Segunda conversión.

Tras el proceso de enriquecimiento en uranio, el gas hexafluoruro de azufre se transforma a polvo de dióxido de uranio (UO₂), polvo negro de apariencia metálica, que es un compuesto más estable químicamente y que permite la formación de pastillas.

5.5. Fabricación de elementos combustibles para centrales nucleares

El uranio enriquecido y transformado a polvo de dióxido de uranio (UO₂)⁸ es transportado a la planta de fabricación de combustible donde se prensa en pequeñas pastillas.

Éstas se insertan en tubos finos de, normalmente, aleación de circonio (*zircalloy*) o de acero inoxidable, para formar las barras de combustible.

Las barras son selladas y agrupadas en haces para su uso en el núcleo del reactor nuclear.

⁷ El isótopo del uranio que más fácilmente se divide (fisiona) en un reactor nuclear es el U-235, pero sólo el 0,7% del uranio natural es U-235. Mediante el proceso de enriquecimiento del uranio se puede incrementar el contenido de dicho isótopo. El combustible enriquecido alcanza temperaturas mucho mayores en un reactor y es más eficiente para la generación de electricidad. El uranio contiene dos isótopos: U-235 y U-238. Ambos tienen idénticas propiedades químicas, por lo que la única forma de separarlos es por su peso, ya que el U-238 es más pesado que el U-235.

⁸ La forma ambientalmente más limpia de convertir el hexafluoruro de uranio (UF₆) en dióxido de uranio (UO₂) es mezclándolo con vapor e hidrógeno en un horno.

Fig. 4:



Se necesitan unas 25 toneladas de combustible anuales para un reactor de 1000 MWe.

Como se puede apreciar en el cuadro que figura a continuación, el sector eléctrico iraní es aproximadamente la mitad que el español, bien lo midamos en cuanto a energía producida o en cuanto a la potencia punta demandada (en España del orden de 44.000 Mw; en Irán en torno a 20.000).

Fig. 5:⁹

Iranian overview : electricity		
CONCEPT	QUANTITY	COMENTS
Production	Tw/h	
2004	156 (Spain 278)	No nuke (Spain: 9 groups)
1994	81	

Este tamaño, si bien presenta escala suficiente para la existencia de unos tres o cuatro grupos nucleares, no presenta escala suficiente para acometer el ciclo completo de fabricación de combustible nuclear. Tampoco parece vislumbrarse que en caso de hacerlo, Irán tuviera capacidad para exportar elementos combustibles a países vecinos, de forma que así se compensase, aunque fuese de forma parcial la falta de escala del mercado interior.

6. Muchos países que tienen centrales nucleares para la generación eléctrica, bien no tienen fabricación de combustible, bien no realizan el ciclo completo

Cabe reseñar que hay países muy desarrollados que no tienen centrales nucleares para la generación de electricidad: Austria, Noruega, Italia, Dinamarca, Irlanda, Portugal, Grecia, Polonia...

⁹ BP Statistical Review... op. cit.



Otros países que si tienen, bien no fabrican elementos combustibles o bien lo hacen de forma parcial: Suiza, Holanda, España...

A continuación explicaremos que fases de la fabricación del combustible se acometen en España y que partes no.

En España es la empresa ENUSA la que se encarga de la fabricación de combustible nuclear para alimentación de los reactores nucleares nacionales (también exporta), si bien no realiza todas las etapas aunque las gestione logísticamente.

ENUSA se abastece de uranio procedente de explotaciones mineras de todo el mundo y de las compras que realiza a *brokers* y *traders*. También dispone de una participación estratégica del 10% en la Compagnie Minière d'Akouta (COMINAK), empresa propietaria de una importante mina de uranio en la República del Níger. Durante años, ENUSA contó con explotaciones mineras propias en Saelices - Ciudad Rodrigo (Salamanca), pero en 2001 dejó de producir concentrados de uranio en las mismas.

ENUSA contrata los servicios de conversión a los principales convertidores mundiales, localizados en los Estados Unidos, Canadá, Francia, Rusia y Gran Bretaña y adquiere los servicios de enriquecimiento de los principales suministradores del mercado, EURODIF en Francia (del que ENUSA es propietaria en un 11%¹⁰) en la planta de tratamiento de Tricastin, TENEX en Rusia, USEC en Estados Unidos y URENCO en Gran Bretaña, Holanda y Alemania.

En España, ENUSA efectúa la fabricación de elementos combustibles en sus instalaciones de Juzbado (Salamanca), a partir de los acuerdos de licencia firmados con Westinghouse, para reactores de agua a presión (PWR), y General Electric, para reactores de agua en ebullición (BWR). También tienen programas propios de desarrollo tecnológico y suministra combustible nuclear a las centrales españolas de Almaraz (I y II), Ascó (I y II), Vandellós II, José Cabrera, Cofrentes y Garoña, y exporta a centrales nucleares de Suiza, EDF en Francia, Tractebel en Bélgica, Vattenfall en Suecia y Hew en Alemania.

7. Las centrales nucleares requieren del tratamiento de los residuos nucleares y esto implica disponibilidad de tecnología y altos costes

Se considera residuo radiactivo a cualquier material o producto de desecho que contiene o está contaminado con radionucleidos en concentraciones o niveles de actividad superiores a los establecidos por las autoridades competentes y para el cual no está previsto ningún uso.

Los residuos radiactivos se generan en la producción de energía eléctrica de origen nuclear, en el desmantelamiento de instalaciones nucleares y en la utilización de radisótopos en múltiples actividades en la industria, medicina, investigación, etc.

La gestión de los residuos radiactivos consiste en todas las actividades administrativas y técnicas necesarias para la manipulación, tratamiento, acondicionamiento, transporte y almacenamiento de los residuos radiactivos, teniendo en cuenta los mejores factores económicos y de seguridad.

¹⁰ Irán tomó una participación del 10% en EURODIF en 1975.



La solución para proteger a las personas y al medio ambiente de las radiaciones que emiten los radionucleidos contenidos en los residuos radiactivos, consiste en aislarlos de tal modo que, durante los períodos que permanezcan activos (que pueden variar desde semanas a miles de años) éstos no salgan a la biosfera por ninguno de los caminos posibles y posteriormente, a través de las cadenas tróficas, puedan llegar al ser humano.

Los residuos deben estar acondicionados en estado sólido, e inmovilizados en un material aglomerante, como cemento, asfalto, etc.

Desde el punto de vista de la gestión hay dos grandes tipos en los que se agrupan los residuos: los de baja y media y los de alta actividad, que son completamente diferentes en su comportamiento a largo plazo y, por tanto, su almacenamiento es radicalmente diferente:

- Los *residuos de baja y media actividad* se caracterizan por tener actividades específicas moderadas y los radionucleidos que están presentes en ellos tienen períodos de semidesintegración menores de 30 años. Para mantener aislados los residuos de baja y media actividad existe un amplio consenso en las opciones de almacenamientos en superficie con barreras de ingeniería, o subterráneos a poca profundidad.
- Los *residuos de alta actividad* en un país como España, en el que no se reprocesa el combustible para separar el uranio y el plutonio del resto de los productos generados en la fisión, son los propios elementos combustibles, que, una vez agotada su capacidad útil de ser fisionados, se sacan del reactor y se almacenan en las piscinas de la central nuclear para su enfriamiento y almacenamiento provisional. En los países en que se reprocesa el combustible gastado, los residuos de alta actividad son también los productos de fisión vitrificados y otros residuos, que contienen emisores alfa de larga vida.

Dado que los residuos radiactivos de alta actividad mantienen durante largos períodos su peligrosidad potencial, se han considerado varios métodos para aislarlos, siendo los más relevantes los siguientes:

- Transformación por *transmutación*, alterando el balance de partículas subatómicas, de modo que se lograra la conversión de los radionucleidos en elementos estables. Dicha transformación puede llevarse a cabo en el denominado “amplificador de energía” proyectado para aprovechar la energía procedente de la fisión o transmutación de los actínidos.
- Lanzamiento al *espacio exterior* mediante cohetes espaciales que los alejarían de la atmósfera terrestre.
- Evacuación en el *subsuelo marino*, donde se realizarían sondeos profundos para enterrar los contenedores de residuos.
- Evacuación en los *hielos polares*, anclándolos mediante cables o hundiéndolos en la corteza terrestre mediante fusión con el hielo.
- Almacenamiento en *formaciones geológicas* de gran estabilidad a profundidades de varios centenares de metros.



Las alternativas expuestas en los apartados segundo a cuarto tienen importantes dificultades de índole científica, técnica y económica, además de otros inconvenientes de naturaleza jurídica, ética y de seguridad, como la no recuperabilidad de los residuos o la apropiación por parte de los países productores de residuos, de patrimonios comunes a la humanidad, como los océanos o los casquetes polares.

La alternativa expuesta en el apartado primero está siendo objeto de estudio e investigación a nivel internacional y se están dedicando ambiciosos proyectos de I+D al desarrollo de esta técnica.

Respecto a la alternativa expuesta en el apartado último, en la actualidad existe un amplio consenso en que las opciones de almacenamientos subterráneos en formaciones geológicas, aparecen como las alternativas más razonables y válidas y hacia ellas apuntan los países avanzados.

Cuando se da por finalizada la vida útil de las instalaciones nucleares y radiactivas, se procede a cerrarlas con carácter permanente y comienza la operación de clausura.

En las instalaciones del ciclo del combustible previas al reactor, los residuos están contaminados con radionucleidos naturales (uranio y sus productos de decaimiento) siendo los estériles de minería y de fabricación de concentrados los de mayor volumen. Éstos se deben estabilizar para evitar riesgos radiológicos.

Si después de la vida útil de una central, se opta por su desmantelamiento total (lo que implica la retirada, de todos los materiales, equipos y partes de la instalación que contengan radiactividad por encima de los niveles aceptables, dejando el emplazamiento en condiciones seguras para un futuro uso) se originan los siguientes tipos de residuos radiactivos:

Vasijas del reactor y componentes existentes en el interior del blindaje biológico. Son residuos de gran tamaño, altamente activados y contaminados, que requieren, para facilitar su manejo y transporte, reducción de tamaño en instalaciones blindadas de alta integridad con el consiguiente control ambiental.

Componentes externos al blindaje biológico (cambiadores de calor, bombas de circulación, tuberías, etc.). Aunque están menos contaminados que los anteriores, su gestión es semejante.

Hormigón activado y contaminado. Su demolición da lugar a la formación de aerosoles radiactivos a retener mediante filtros. La mayor parte de la radiactividad se encuentra en las capas del hormigón más próximas a las zonas radiactivas, por lo que, cuando es posible, se separan del resto de las zonas sustancialmente inactivas, que son estructuras de tipo convencional. Hay que tener en cuenta que una gran parte de una central nuclear (alrededor del 80%) no es radiactiva, y, tras exhaustivos controles de seguridad y medidas radiológicas, establecidos por los Organismos Nacionales y Supranacionales, se puede proceder a su derribo, reutilización o evacuación sin restricción alguna.

Sistemas auxiliares y estructuras de edificios. Son materiales ligeramente contaminados, susceptibles de descontaminación.

En todas las operaciones de desmantelamiento, se generan residuos secundarios (líquidos de descontaminación, filtros de gases, etc.) que requieren un tratamiento similar a los residuos del funcionamiento del reactor.



En el desmantelamiento de las instalaciones de etapas posteriores al reactor se obtienen residuos contaminados con productos de fisión y trazas de transuránidos. Presentan un alto nivel de radiactividad las celdas calientes donde se efectúa el proceso de reelaboración del combustible, así como las piscinas de almacenamiento.

La estrategia para tratar los residuos de alta actividad depende de si se ha optado por el *ciclo cerrado* y por tanto, reproceso del combustible gastado, o por el *ciclo abierto*, sin reproceso.

Hay países como Suecia, Canadá, Estados Unidos y España que hasta la fecha han optado por la opción de ciclo abierto, mientras que otros países como Francia, Alemania y Japón han optado por la opción de ciclo cerrado.

En el caso de reprocesar el combustible, es necesario gestionar como residuos de alta actividad los vitrificados derivados de dicho tratamiento, los cuales son introducidos en contenedores de acero inoxidable en cámaras de hormigón refrigeradas por aire, en las propias instalaciones de reproceso, a la espera de su evacuación final.

Existen plantas industriales de reproceso funcionando desde hace varios años en distintos países, como Sellafield en el Reino Unido y La Hague en Francia.

En ambos casos, es necesario disponer de un almacenamiento temporal durante un tiempo más o menos prolongado, para dicho combustible.

El combustible gastado de las centrales nucleares se almacena, en primera instancia, en las piscinas de las propias centrales nucleares. Dentro de las piscinas, el combustible gastado se aloja en bastidores metálicos, bajo agua, que actúa como refrigerante y blindaje contra las radiaciones. La estancia en las piscinas permite el necesario decaimiento radiactivo para su posterior manejo o traslado.

Cabe posteriormente, bien por saturación de la piscina o porque se contemple el desmantelamiento de la central nuclear, aplicar un sistema de almacenamiento utilizando contenedores metálicos o bóvedas, en los que se continúa refrigerando el combustible, generalmente por convección natural.

El almacenamiento temporal del combustible gastado puede realizarse en la propia central o fuera de ésta, de una manera centralizada. Algunos países, como Suecia, utilizan sistemas centralizados de almacenamiento en piscinas que albergan el combustible gastado de diversos reactores.

En cuanto al almacenamiento definitivo de los residuos de alta actividad, la opción internacional, científica y tecnológicamente más segura, consiste en su almacenamiento en formaciones geológicas profundas, que garantizan el confinamiento de dichos residuos durante el tiempo necesario para que su eventual retorno a la biosfera no suponga un riesgo indebido a las personas y al medio ambiente.

Los medios geológicos considerados son: sales, granitos, arcillas, basaltos y tobas volcánicas. La decisión de un tipo de roca u otro depende de las características geológicas de cada país.

Actualmente existen en otros países laboratorios subterráneos a gran profundidad, en distintos tipos de roca, que están completando y verificando los conocimientos adquiridos



sobre el citado concepto de evacuación de residuos (Grimsel en Suiza, Gorleben en Alemania, Yucca Mountain en EE.UU., etc.).

En los EE.UU., desde mayo de 1998, existe una instalación definitiva para almacenamiento de residuos radiactivos de alta actividad, la Waste Isolation Pilot Plant (WIPP) en el estado de Nuevo México. Esta instalación albergará cerca de 175.000m³ de residuos transuránicos provenientes de los programas nucleares de defensa del Departamento de Energía de ese país.

En el caso español, al comenzar el programa nuclear más tarde que en otros países (Estados Unidos, Francia, Reino Unido, etc.) el problema de la gestión de los residuos de alta actividad no es tan acuciante como en estos países, lo que permitirá disponer de opciones ya contrastadas en los mismos.

En el contexto internacional, fundamentalmente en el marco de los organismos multilaterales, se desarrollan metodologías, conceptos y armonización de principios y criterios reglamentarios en las distintas áreas de la gestión de los residuos radiactivos.

8. Desde el punto de vista de la política tecnológica, para Irán es un error apostar por el desarrollo nuclear

Un país como Irán debiera apostar por el desarrollo de industrias basadas en media intensidad tecnológica, y por ello, su política de desarrollo tecnológico debiera considerar que:

- Dada la globalización de los mercados no es factible competir con la UE, EE.UU, Japón o Rusia en segmentos de alta intensidad tecnológica.
- El mercado interior iraní es demasiado pequeño para actuar como motor del desarrollo tecnológico.
- Dados el nivel de formación (bueno pero no excelente) y las dificultades de acceso y comunicación con otras instituciones tecnológicas internacionales las dificultades en el desarrollo de la alta tecnología es evidente.
- El desarrollo tecnológico energético iraní debiera orientarse a dónde están sus ventajas en recursos primarios: hidrocarburos y energía solar.

Conclusión

En vista a lo anterior, si el gobierno de Irán persevera en su intención de desarrollar el proceso de fabricación del combustible nuclear de forma integral, solo cabe pensar que está cometiendo un error desde el punto de vista energético y de política tecnológica o que la intención en última instancia es acceder al arma nuclear¹¹, cuestión que sobrepasa el propósito de este artículo.

¹¹ Muchos vecinos, mas o menos próximos a Irán ya tienen armas nucleares: Rusia, Israel, Pakistán, India...



Bibliografía

BP AMOCO: *Statistical Review of World Energy*. (Ediciones anuales).

Colegio Oficial de Físicos (2000): *Origen y gestión de los residuos radiactivos*.

Consejo Europeo: “Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo”, *Diario Oficial de la Unión Europea* L275/32 25.10.2003.

Consejo Europeo: “Directiva 2004/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad con respecto a los mecanismos de proyectos del Protocolo de Kyoto”, *Diario Oficial de la UE* ce 13.11.2004.

ENRESA (2005): *Tecnología al servicio del medioambiente*.

International Energy Agency: *Key World Energy Statistics*. (Ediciones anuales).

OECD & IEA: *World Energy Outlook*. (Ediciones anuales).

UNFCCC (1997): *Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático*.

UNFCCC (2001): “Los Acuerdos de Marrakech”, adoptados en el período de sesiones en la Séptima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, celebrada del 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001, en FCCC/CP/2001/12/Add.2 de 21 de enero de 2002, en <http://www.un.org>.

Yabar Sterling, Ana (2001): “Los mecanismos de flexibilidad de Kyoto, otros instrumentos de lucha contra el cambio climático y su aplicación en la Unión Europea”, en *Observatorio Medioambiental*, nº 4, pp. 307-338.

Recursos de Internet

Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental: <http://www.eia.org>

ENRESA: <http://www.enresa.es>

ENUSA: <http://www.enusa.es>

Naciones Unidas: <http://www.un.org>

Red Eléctrica de España: <http://www.ree.es>







UNISCI Discussion Papers

CASPIAN PIPELINE POLITICS AND IRAN-EU RELATIONS

AUTHOR:¹

MANOUCHEHR MORADI
Institute for Political and International Studies
(IPIS), Tehran

Introduction

For several reasons, the Caspian region, has been receiving world attention after the collapse of the Soviet Union. In addition to the region's geostrategic location, there is also an important economic reason for regional and external powers to become entangled, which is the existence of substantial hydrocarbon reserves and the routes by which these reserves should reach the energy markets. As the Caspian is a land-locked region, and there is only a small local demand for oil and gas, there is therefore a need to construct long distance pipelines to Western countries that are dependent on energy imports and see the Caspian basin as a potentially new, non-OPEC source of oil and natural gas. In this regard, gaining control over the Caspian energy resources and pipelines in a region where local and external actors are competing for influence, and pursuing different agendas will be significantly important and is linked to series of political and economic factors. It appears that pipeline policy forms the most important subject in the political and economic developments in the Caspian region. On the other hand, the recent energy crisis between Russia and Ukraine which threatened European energy supply, proved this reality that EU should diversify its energy resources. In this regard, as some European politicians announced, the role of Iran is getting more important in energy supply to Europe.

This paper is going to answer two questions; what comprises "Pipeline Politics"? And how energy supply can play a positive role in Iran-EU Relations?

1. What comprises "Pipeline Politics"?

The term "Pipeline Politics" consists of two different, but interconnected subjects. First, there is a struggle for gaining control over the energy resources of the Caspian. Due to some ambiguities, especially the uncertain legal status of the Caspian Sea, the control over its resources has been complicated and is among those conflicting interests of littoral states.

¹ *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.



There are no internationally recognized borders dividing the sea shelf among the littoral states except those of 1921's and 1940's between the Soviet Union and Iran. It seems that until this problem is solved, any political or even military dispute is possible.

Secondly, pipeline politics comprises problems regarding the exploitation and export of these resources. These two problems are closely connected. The countries that possess hydrocarbon deposits do not have the technology and financial capability which is necessary to start the exploitation. These countries are dependent on some Russian and Western oil companies. These firms and their countries of origin may also use other ways to influence the exploitation of the Caspian hydrocarbon resource. This is where international politics and international economics come together.

The current power struggle for control over the Caspian hydrocarbon resources has been named the "New Great Game" which refers to the old one. This time there are more actors involved and the prize for victory is Caspian energy. Some analysts argue that the New Great Game consists of an old-fashioned zero-sum competition between different states, in which direct control over the resources is the policy goal of the states involved. But for a single country, making decisions concerning hydrocarbon export routes seems very difficult. As economics and politics are entangled, not only at the national level, but also regionally and internationally, obtaining international support, as well from neighboring states is extremely essential. The international economy is political in nature because it concerns the process of "who gets what, when and how", and this is politics. The overlap between economics and politics are clearly visible when looking at the decision to start construction of the Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline. Instead of taking the shortest and safest export route, which would pass through Iran, an expensive pipeline has been constructed from Azerbaijan, across the Caucasus to Turkey's Mediterranean coast, defying economic arguments. In addition, there are three possible conflict zones in the surrounding area which threatens safe operations of this pipeline. Only strong American support could enable this project. The United States wants this particular export route, because it enhances American position in the region and bypasses both Russia and Iran.

For all the actors in the region, the geopolitical factor seems to be of dominant importance. Russia has deepened its relations with Iran and Armenia, in an attempt to increase its influence over the Caucasus. Turkey fears an emerging geo strategic competition between two blocks in the Caucasus or even the whole of Eurasia. The balance of power in the region remains unsettled. Azerbaijan and Georgia, wary of Russian intentions, aligned themselves with Turkey and the US. The plan to construct the BTC oil pipeline has increased US presence in this area, providing the US government with a direct influence on the shaping of future political, security and economic initiatives. These two blocks may grow into regional geopolitical rivals.

2. How can Caspian energy and pipeline politics play a positive role in Iran-EU Relations?

To answer these questions and to make a proper analysis of the subject, we need to have a look at the Caspian energy reserves, current oil and gas pipelines in the region, Europe's energy supply vulnerability and the Iran's capabilities in the region.



2.1. The Caspian Reserves

During the former Soviet period, there was hardly any mention of the Caspian Region, let alone its possible abundant energy reserves. With the exception of Iran, the border of which represents the whole southern coast of the Caspian boundary, the Caspian was mainly controlled by the USSR and was primarily known as the world's main producer of caviar. In this period, Baku accounted for about 70% of Soviet oil production by 1940².

There are differing views on the potential of Caspian hydrocarbon reserves. Some believe that it is enormous, to the extent that it has been called "the 21st century Persian Gulf"³. It seems that politics, rather than geophysical analysis, is responsible for different conclusions. US officials wanted to talk up the opportunities for Caspian hydrocarbon investment; Russia and Iran were at that time seeking to play down Caspian prospects. In addition, Russia appears to have made a significant discovery off its Caspian coast.

The highest estimations have been provided by the US State Department, according to which the region's resource base might contain as much as 200 bbl of "implicitly" recoverable reserves, the equivalent of almost one-fifth of the world's proven reserves at that time⁴. It means that the Caspian reserves could be enough to supply the world for eight years, and 7,000 billion cubic meters of natural gas, at the current rate of consumption for 16 years, which is likely to be enough to supply the European market⁵.

In contrast, some Russian and Iranian circles are taking an equally pessimistic view. For instance, Russian financial analyst Oleg Timchenko wrote in 1998, following the failure of one Western group to find oil off the Azerbaijan coast, that: "The moral of this story is that the Caspian is not really a 'sea of oil', not every well is going to be successful and there is considerable risk involved in what might appear sometimes to be a low-risk region in which to operate"⁶. However, in a less optimistic report, it has been estimated that Caspian offshore petroleum reserves vary from 15 to 40 billion barrels of proven oil reserves, approximately 70- 150 billion barrels of additional reserves, between 6.7 and 9.2 trillion cubic meters of known natural gas reserves and probably 8 billion cubic meters of additional reserves. This would represent 1.5% and 4% of the world's known oil reserves and 6% of its gas reserves⁷. Some other experts support the above report and claim that the regional reserves range between 50 billion and 200 billion barrels, which ranks the potential impact of the Caspian reserves at the same level as the North Sea⁸.

On the other hand, some other studies indicated that the Caspian oil reserves are nowhere close to the estimations given by the US State Department, nor is it near the known oil-producing centers in the Persian Gulf- even not comparable with Russia by itself. In that context, a survey by the International Institute for Strategic Studies (IISS) concluded that the consensus of oil industry forecasts lie in the range of between 25 billion barrels (bbl) and 35 bbl. It means that instead of the 16% of world reserves the US State Department implies,

² <http://www.iea.org/nme/Caspian/steeegl.htm>.

³ "Black Caviar versus black gold in The Caspian". *Financial Times*, 6 March 1999.

⁴ US Department of State, *Draft memorandum on the Caspian*, distributed in May 1997.

⁵ *Strategic Survey*, International Institute for Strategic Studies, 1997/98.

⁶ Timoshenko, Oleg (1998): *Russia morning comment*, United Financial Group.

⁷ <http://www.iea.org/nme/Caspian/steeegl.htm>.

⁸ Bremmer, Ian: "Oil politics: America and the riches of the Caspian Basin", *World Policy Journal*, Vol. 15, No. 1 (Spring 1998), pp. 27-35.



the true figure for the Caspian is likely to be closer to 3%⁹. This view casts a serious doubt on forecasting the Caspian Sea as a major long-term competitor for the Persian Gulf. Besides, due to the scale of its oil and gas reserves, the high costs of extraction and slowness in developing the new energy fields, Caspian energy may not be as significant as is sometimes believed.

However, in spite of differing views concerning the size of the Caspian reserves and the lack of consensus on the exact size, the strategic importance of their existence in terms of diversification of supply in the context of the global energy market, remains significant.

2.3. Caspian pipelines: the carriage of Caspian oil and gas to European markets

A) Oil pipelines:

The problem with pipeline politics is that it must combine often opposing economic and political interests. Oil companies want the cheapest route to the best market. For example, Iran will be a key actor for proposed outlets of oil and gas for export from the Caspian region. The US, however, is afraid that such a pipeline project will dramatically increase Iranian influence in the region. Other actors seize upon such anxieties to press their favored alternatives. Regional powers such as Azerbaijan and Turkey strive for a western route. For Azerbaijan, being exclusively dependent on a route running through Russia would mean an increase in economic dependence on that country. Turkey's increasing oil and gas demand can no longer solely be satisfied by Russian supplies. Georgia also hopes for a western route and the handsome tariff revenue it would receive as a transit country. Thus the real fight about pipelines is as much about geopolitical influence as about the oil business itself. At the same time, the internal structural crisis, which manifests itself in terms of ethnic conflict, the fragile political stability and the economic crisis have to be accommodated along the way. Some existing and proposed pipelines, for instance, go through such confidence-inspiring places as Chechnya, Abkhazia and Kurdish-dominated eastern Turkey.

Exactly where such pipelines will run, who will finance them and who will control them remain the key issues upon which billions of dollars and the political future of the region will depend. The final decisions will depend on various aspects of local and regional interests as well as technical and infrastructure practicalities.

At the moment, there are several different routes under consideration. The three existing lines are:

- *Atyrau-Samara*. This is a 280 000-b/d capacity Soviet-era line which runs from the Kazakh terminal at Atyrau to the Russian Urals refinery at Samara and then connects with Russia's main East-West Druzhba system. The pipeline has a length of 691.2 km and transportation could be increased to 310,000 bbl/d. To increase the capacity will cost approximately US\$37.5 million. In 2001, the majority of Kazakh oil exports was shipped through the Atyrau-Samara pipeline with additional supplies shipped by rail and by barge across the Caspian Sea. In March 2001

⁹ International Institute for Strategic Studies: "Caspian Oil: Not the Great Game Revisited", *Strategic Survey 1997/98*, in <http://www.treemedia.com/cfrlibrary/library/energy/greatgame.html>.



Kazakhstan took a major step towards increasing its oil exporting potential with the launch of the CPC pipeline¹⁰.

- *Baku-Novorossiysk*. This Soviet-era line runs from the oil terminals outside the port of Baku to Novorossiysk through southern Russia. It has a nominal capacity of 180 000 b/d, but Western oil men in Baku consider that the Russian section, part of which was re-routed in 1999-2000 to avoid Chechnya, still limits throughput from Azerbaijan to approximately 50 000 b/d.
- *Baku-Supsa*. This line, opened in late 1998 with first deliveries in March 1999, runs from Baku to the Georgian Black Sea port of Supsa. Currently the route transports 145,000 bbl/d. After the proposed upgrades transport could increase to between 300,000 bbl/d and 600,000 bbl/d. It has a length of 824 km. The costs before upgrade are US\$600 million. A detailed engineering study started in June 2001. Construction was scheduled to begin in 2002 and completion is targeted for 2004¹¹.
- *Dyuhendi-Batumi*. This line runs from the Azerbaijani oil terminal at Dyubendi to the Georgian port of Batumi and should have an initial capacity of 70 000 b/d, perhaps rising later to 140 000 b/d. It is being developed by Chevron to handle Kazakh crude from the Tengiz field which will first be shipped across the Caspian from the Kazakh port of Aktau. In due course it will probably handle output from Texaco's North Buzachi field.
- *Baku-Tbilisi-Ceyhan* from Azerbaijan through the Georgian capital Tbilisi and Turkey to the port of Ceyhan on the Mediterranean. On 18 September 2002, Georgia, Azerbaijan and Turkey inaugurated the pipeline. The pipeline has a length of 1,730 km with a section of 1,070km in Turkey. The projected completion date was 2005. Its costs are estimated at US\$3-4 billion. The Baku-Ceyhan pipeline is by far the most expensive pipeline of the western options. Turkey has promised to cover the costs on its territory at US\$1.4 billion. Based on a transport of 800,000 bbl/d through this pipeline the total estimated transport costs from Baku to Italian ports are US\$2.80 per bbl. This is more than any other western alternative pipeline options¹².

Various other oil pipeline proposals, although they may have been discussed at various times at quite senior levels, remain ideas that are not likely to lead to serious project work for many years, if at all.

B) Gas pipelines:

Presently there are several gas pipelines connecting European markets with the Eurasian deposits. The most important and the largest of them are Russian routes, including the Trans-Balkan gas pipeline and the recently built Blue Stream. A route connecting Iran with Turkey has also been operational. Within the next years, the Baku-Tbilisi-Erzurum (BTE) gas pipeline should also be completed. It will transport Caspian (Azeri) gas to the Turkish market.

¹⁰ EIA: *Kazakhstan-Country Analysis Brief* (July 2002), on-line version.

¹¹ EIA: "Caspian Sea Region: Reserves and Pipelines Tables" (July 2002), on-line version.

¹² Cohen, A: "Caspian Pipeline Construction Efforts Move Forward", *Eurasia Insight* (March 2002), on-line version.



There are several projects, and most of them are supported by the European Commission, as they will potentially increase the EU's energy security and serve as a confidence building measure between Turkey and Greece, the Balkan countries and the post-Soviet area. The most important of those projects include (a) an interconnector gas pipeline between Turkey and Greece. (b). *Nabucco* which is to cross Bulgaria, Romania and Hungary to Austria and possibly the Czech Republic. (c). The Balkan project – the least advanced project for the time being. It aims to build a route via the Western Balkan countries that will ultimately reach Central European markets.

2.3. Europe's energy supply vulnerability

During the 1970s, OPEC countries played an important role in oil supply to Europe. The restriction on production imposed by OPEC during this decade and its decision to raise the price of oil was a painful shock to the European economic and political system. Table 1 presents the EU's top ten crude oil supply origins in 1978. The rather large crude oil import share from countries surrounding the Persian Gulf and particularly Saudi Arabia is striking and illustrates the degree of the EU's vulnerability. The top ten were good for 88 percent of the total supplies in 1978, with the United Kingdom being the only West-European supplier on the list.

Table 2: EU's Top 10 crude oil supply origins in 1978¹³

Rank	Country	1000 tones	%
1	Saudi Arabia	151,709	24
2	Islamic Republic of Iran	84,563	13
3	Iraq	69,286	11
4	United Kingdom	53,475	8
5	Libya	41,581	6
6	Kuwait	38,449	6
7	Nigeria	38,092	6
8	United Arab Emirates	37,666	6
9	Former USSR	31,210	5
10	Algeria	20,843	3
Subtotal		566,874	88
Total Supplies		643,150	100

¹³ IEA Oil Information (2002), OECD/IEA.



Although after the 1970's energy crisis European countries intensified their national approaches to energy security in order to be better prepared for this sort of crisis, as the EU has the largest energy imports of all regions of the world the dependency of European countries on energy imports remains severe. European energy imports currently amounts to approximately 16 percent of the world energy market.¹⁴ The total primary energy demand in the EU is expected to rise by 0.7 percent per year from 1,456 Mtoe in 2000 to 1,811 Mtoe in 2030. The share of coal in total primary energy use will decline from 15 percent in 2000 to 10 percent in 2030. The share of gas is expected to increase from 23 percent in 2000 to 34 percent in 2030, almost closing up on oil, which is expected to decline from 41 percent to 37 percent. The share of renewables other than hydro also rises steadily, contributing nine percent of primary energy supply in 2030, whereas the share of nuclear will decrease¹⁵. Oil will remain Europe's primary source of energy. Demand will increase 0.4 percent per year from 2000 to 2030. The EU's transport sector will continue to depend heavily on oil, since it is expected that no real substitute in this field will become available. Thus, the transport sector contributes the biggest share of the demand increase. Aviation fuel consumption will grow most quickly, followed by diesel and gasoline. As a result of this general rise in demand, net imports of crude oil are expected to reach a level as high as 590 Mtoe in 2020, approximately the same absolute level as in the late 1970s. By way of comparison, the EU imported 475 Mtoe in 2001. However, despite the predicted absolute demand increase for the EU Member States, the IEA expects that the importance of oil for primary energy supply will fall slightly from 41 percent in 2000 to 37 percent in 2030.

A strategy aimed at fostering domestic production and energy saving that started as a reaction to the international oil crises in the 1970s led to a decline of EU oil imports until 1985. Since then however, the import of crude oil again began increasing. The growing import dependence has caught the attention of the European Commission. The concerns of the Commission can be found in the Green Paper¹⁶ *Towards a European strategy for the security of energy supply*, published in November 2000. With respect to energy supply the report concludes that the EU's dependence on external energy sources will rise from around 50 percent to 70 percent by 2030. For oil, the report concludes that unless specific measures are taken, especially in the transport sector, crude oil import dependence could reach 90 percent by 2020. This oil will most likely originate from countries and regions which are politically sensitive (Russia, the Caspian Sea region and the Middle East), where local and regional conflicts could take place in the near future, disrupting energy supplies.

The former Soviet Union countries will play a very important role in satisfying increasing EU demand. In particular, Russian crude oil production could double during the next 20 years from 7.8 million barrels a day in 2000 to 14 million in 2020¹⁷. The Caspian Sea basin is also expected to become very important for securing future European supplies. Production costs are significantly higher in these areas compared to the costs of production in most of OPEC member countries. However, crude oil prices of about US\$ 20 per barrel should make investments economically viable and secure production and transportation from these areas.

¹⁴ *Ibid.*, p. 178.

¹⁵ *Ibid.* p. 184.

¹⁶ Green Papers are communications published by the Commission on a specific policy area. Primarily they are documents addressed to interested parties, organizations and individuals, who are invited to participate in a process of consultation and debate. In some cases they provide an impetus for subsequent legislation.

¹⁷ Willenborg, Robert; Tonjes, Christoph and Perlot, Wilbur (2004): "Europe's Oil Defenses", *Clingendael Energy Paper*, The Hague, The Clingendael Institute, p. 15.



Apart from Russia and the Caspian Sea basin, OPEC member countries will likely capture a great deal of Europe's future need for crude oil. More than 70 percent of the world's oil reserves are located in these countries. Currently OPEC accounts for 42 percent of EU oil imports. The CEC Green Paper estimates that by 2020 OPEC will supply the EU with 55 million barrels a day, as compared with 32 million barrels a day for 2000.

Under the aspect of security of supply, natural gas is a very different energy source in comparison to oil. In Europe, 87 percent of natural gas sold on the European market is transported by pipeline from outside Europe. Eighty percent of world natural gas reserves are located within a radius of 4,500 km from Central Europe. Western Siberia, the South Caspian/Persian Gulf region, North Africa (plus Nigeria) and European domestic reserves represent four-fifths of the world reserves. It is a matter of fact that 67 percent of European imports come from Russia, 32 percent from Africa, but just 1 percent from the Middle East (the latter by LNG), although the Middle East can produce more cheaply and is closer to Europe than Western Siberia. The South Caspian and Persian Gulf region, however, counts for 40 percent of world reserves and is practically invisible in this market. Iran owns the second largest reserves, with 15 percent of world reserves, and is the only country that links the Caspian Sea and the Persian Gulf. A major supply line from the South Caspian/Persian Gulf region would provide the opportunity for a competitive market in Europe including price competition that allows a total decoupling of the natural gas price from the oil price. The import demand growth specifically means the following: Europe imported 186 billion cubic meters of natural gas in the year 2000. In 2030, according to EU figures, this import amount will be 2% times larger and according to International Energy Agency figures more than 3 times larger. In contrast, during the past twelve years, Europe's major supplier Russia faced a ten percent decline in its natural gas production. Russia, however, does not permit contracts to be signed by other countries and Europe. Instead, Russia wants to control the amount of natural gas flow to Europe itself and regulate the price and thus wants to be the exclusive contract partner of the producer states. The Russian notion of a natural gas OPEC (or OGEC) is now substituted by a Eurasian Gas Alliance. This, of course, can neither be in the interest of the Europe as the world's largest natural gas import market, nor in the interest of the suppliers in the Caspian region if there is a transport alternative.

Like all forecasts, the EU's energy supply outlook for 2030 has a variety of uncertainties, from changing political circumstances which might lead to different perceptions of risks connected, to certain supply regions, to new possibilities emerging with regard to oil supplies. For instance, the Green Paper only very briefly mentions unconventional sources of crude oil such as the Canadian tar sands or extra heavy bituminous crude oil found in Venezuela. Recoverable reserves for these two sources are estimated at 580 billion barrels, exceeding the combined conventional reserves in the Middle East¹⁸. Here lies another diversification opportunity for EU oil supplies. The importance of these sources will depend largely on the development of international oil prices. In any case, the sheer volume of reserves, particularly in Canada, should provide a counterweight to the expected increasing dominance of OPEC countries in world oil markets. Some commentators argue that instead of stronger concentration of oil production in the Middle East, there will be a wider geographical distribution of supply origins.

¹⁸ IEA (2002), *op. cit.*, p. 101.



2.4. Iran's energy capabilities in the region

For over ten years Iran produced approximately 3.5 million barrels of oil per day (b/d) (currently 5 percent of world production) with a rather narrow variance of less than 0.3 million b/d. Slightly more than 2 million b/d of production are available for export. Iran is the fourth largest oil producer (behind Saudi Arabia, the U.S. and Russia) and the fourth largest exporter (behind Saudi Arabia, Russia and Norway). Its reserves are larger than those of the U.S. and Russia but smaller not only than those of Saudi Arabia, but also of Iraq.

Iran has the world's second largest gas reserves. Iran's priority at the moment is to increase gas exports. For political reasons, Tehran is most interested in the European market, but in terms of the economy and the profitability of actual projects, the fast-growing South Asian markets located closer to Iranian deposits appears to be more realistic and easier to "conquer". The easiest way for Iranian gas to reach Europe, both geographically and in terms of infrastructure availability, is via the neighbouring Turkey. The first Iranian export gas pipeline (to Turkey) was launched in 2001. In 1996, Iran and Turkey signed an agreement for the delivery of natural gas over a period of 23 years. The pipeline, which runs from the western Iranian city of Tabriz to the Turkish capital Ankara, opened on December 10th 2001. It has a length of 2,577 km, and an expected capacity of 4 bcm in 2002, with export expected to rise to 10 bcm in 2007. The deal between Iran and Turkey has faced objections by the US as it rivals the TCGP. Turkey, however, argues that it needs both pipelines to meet its rising energy demands. However, due to some differences between the two countries¹⁹, and the high price paid for Iranian gas on entry to Turkey²⁰, Turkish transit may face some problems that should be solved.

Iran already has an extensive pipeline system and the Persian Gulf is a good exit point from which to serve the European and Asian market.

In addition, there are some other projects as follows:

- Turkmenistan and Iran signed a 25-year contract when Turkmenistan opened the 124-mile gas pipeline linking the Korpeze gas field in western Turkmenistan to the town of Kord-Kui in northern Iran in December 1997. The US\$190 million pipeline has a length of 198.4 km. In 2001 it exported 154 bcf with an expected peak capacity of 282 bcf/y²¹. According to the 25-year contract between the two countries, Iran will take between 177 bcf and 212 bcf of natural gas from Turkmenistan annually. 35 percent of Turkmen supplies will be allocated as payment for Iran's contribution to building the pipeline. The presidents of Turkmenistan and Armenia reached an agreement in December 2001 according to which Turkmenistan will supply up to 70.6 bcf/y of natural gas to Armenia via the Korpeze-Kord-Kui pipeline and across Iran. The implementation of this deal is contingent on the construction of an already long-delayed Iran-Armenia natural gas pipeline. The deal on this pipeline was signed between Iran and Armenia in December 2001 at a cost of about US\$120 million.

¹⁹ The Iranians claim that Ankara discriminates against their gas. They see signing of the Energy Charter and its Transit Protocol as a way to counter this. The Charter and the Protocol have been signed by Turkey, so they could provide a set of rules for the transmission of energy carriers, and a dispute resolution mechanism, binding on both countries.

²⁰ Iranian gas is extracted from deposits in the south of the country, and, if transmitted to Europe, it has to cover a long and geologically complex route.

²¹ EIA: "Central Asia Country Analysis Brief" (May 2002), on-line version.



- A strategic project of the Iranian government and TotalFinaElf is the construction of a pipeline from Baku in Azerbaijan via Tabriz in Iran to the Iranian Caspian coast at Neka. It will have a length of 560 km and a probable capacity of 200,000 to 400.000 bbl/d. The costs are estimated at US\$500 million²².”
- Iran hopes to extend its domestic pipeline network with the development of a pipeline from Neka to the refinery Rey. This would link the refinery network with the inland pipeline system. The aim is to take Turkmen, Kazakh and Azeri crude to the Iranian northern refineries near major population centers, delivering in return an equal amount of Iranian crude from the Persian Gulf.
- The swap of Azeri, Kazakh and Turkmen oil and gas that is exported to Iran’s northern refining centers at Tabriz, Tehran and Araak for exports of Iranian oil from Iran’s main Persian Gulf terminal at Khark Island. The advantages are that Iran’s already existing pipeline system could be used for this project. It is estimated that the maximum swaps could amount to 400,000 to 500,000 bbl/d. According to information by industry and local officials, Malaysia’s Petronas and China’s CNPC are interested in investment in an Iranian route. This route could transport their own future Caspian production and they could generate transit fees from other producers when the US sanctions are lifted.

Oil companies have discovered that the Iranian route is a quick and cheap solution, but one that is hampered by the US sanctions prohibiting trade with Iran.

3. Is Iran a key factor for Europe’s Security of Energy Supply?

In order to understand what is at stake for the European energy sector a more general approach is required. Europe’s interest in Iran is quite different with regard to oil, on the one hand, and natural gas on the other. The gas sector is politically more complex and important. Oil is more interesting from a global supply perspective. Europe, like any consumer dependent on the import of a product sensitive to its economy needs both a long term security of supply and reasonable prices. Both are served best if the major suppliers are competing on the European market. At present, Iran is not a major supplier of either oil or natural gas to the European Union. Although the country is the fourth largest oil exporter worldwide, and oil is about 80 percent of Iran’s € 6.6 billion worth of exports to the EU, imports from Iran represent no more than 5 percent of European oil consumption. However, Iran’s relatively minor role as Europe’s energy partner will not remain minor forever, and as one of the European analysts argues, “given its geographic location, particularly as the link between the Persian Gulf/Middle East and the Caspian Sea, it will be a major player in the medium term. Considering the less competitive alternative of Russian controlled gas, the development of Iran into a major player is in Europe’s best interest and cooperation in the energy field, such a development would be in the interest of both sides.”²³

Like the US, Europe has to be prepared for major changes in its energy supply structure and Iran, which owns the third largest combined oil/natural gas reserves worldwide (behind

²² EIA: “Caspian Sea Region: Reserves and Pipelines Tables” (July 2002), on-line version.

²³ Muller, Friedemann (2003): “Why Iran Is Key for Europe’s Security of Energy Supply?”, *Iran and Its Neighbors*. Berlin, SWP, p. 68.



Russia and Saudi Arabia) will play an important role in this structure as a supply option, if political developments allow it. The EU Commission initiated a strategic plan in 1999, testing whether Iran will move in a direction that allows a more intense relationship with regard to energy production and trade. The test is still far from producing definite results but is encouraging.

Therefore, infrastructure is required which would make possible an unlimited supply from the South Caspian/Persian Gulf region to Europe. Today this is not completely available. Why isn't there a major pipeline from the South Caspian region to Europe which could be fed from all South Caspian and Persian Gulf states? The main reason is political. Private investors will not take the risk building a pipeline which might be disputed due to U.S. sanctions against Iran (ILSA). Presently, the attitude of the US towards Iran is especially frigid because of Iran's nuclear project and because Iran is allegedly destabilizing the situation in Iraq. The United States prevents the plans of Tehran and individual European investors to transit Iranian energy resources via Turkey to the EU.

Therefore, a careful process of confidence building measures started in 1999 with an ad hoc working group, followed by an expert committee, and a working group on INOGATE, an EU institution that promotes infrastructure mainly in the post-Soviet space, including a natural gas pipeline from Iran to Armenia. This process led to the opening of an Energy Cooperation Center in Tehran in October 2002, the beginning of negotiating a trade and cooperation agreement in December 2002, and also the granting of observer status to Iran in the Energy Charter Treaty process in 2003. All this together, shows that the EU follows a long-term strategy. This negotiation process is accompanied by concrete economic actions, among them the signing of a USS300 million agreement between Iran and Greece on extending an Iranian-Turkish natural gas pipeline into Greece. This, quite obviously, will be a test enterprise for a more extensive and longer-term cooperation. Early 2003, Iran received observer status at the Energy Charter Treaty (ECT), an agreement of common rules for investment and transportation in the energy sector. Presently, membership is restricted to OECD and OSCE member countries.

It remains to be seen how the situation through out the Middle East will develop and whether there will be stability and proper conditions for exports of energy carriers. The success (or failure) of the stabilization of Iraq, and future developments over Iran, will also certainly influence the situation.

Conclusion

In the Caspian region, the development of oil resources and to export it would certainly have a huge impact on the political and security configuration of the region. Political instability remains the biggest threat to future oil and natural gas exports from the region. Unsettled disputes in Georgia, Azerbaijan, Turkey and Russia could develop into violent conflicts, transforming oil or natural gas pipelines into potential targets. In the regional context, the pipeline politics have also a significant impact on the interests and the strategies of the states involved and shape their relations. Escalating or easing some regional conflicts in the territories, through which the multipipeline routes may pass, is among those impacts. Europe will most probably face a declining domestic oil production in the future, necessitating increasing imports. Conventional views predict over the next 30 years a stronger market share. Europe, like any consumer dependent on the import of a product sensitive to its



economy needs both a long term security of supply and reasonable prices. Both are served best if the major suppliers are competing on the European market. Iran, as the fourth largest oil producer and exporter worldwide and the second largest holder of natural gas reserves and due to its geopolitical location between the Persian Gulf/Middle East and the Caspian Sea, can be a major player in Europe energy supply in the medium term. More interesting, however, is the natural gas sector. This is obviously the both side's interest. To reach to this level, two things should be built, a) the necessary transport infrastructure and the necessary confidence measures. The main cause is politics. The process of confidence-building measures between Iran and EU which has been started in the late 1990 should be continued.







UNISCI Discussion Papers

LOS PRINCIPALES ACTORES EN LA OCUPACIÓN DE IRAQ

AUTOR:¹

JOSÉ ANTONIO SÁINZ DE LA PEÑA
UNISCI

Introducción

Este trabajo está realizado a partir de la percepción de la situación actual de Iraq, percepción obtenida desde la lejanía, tanto geográfica como de referencias culturales.

De acuerdo con esa percepción, la situación iraquí viene definida por los siguientes parámetros:

- La ocupación del territorio por una fuerza multinacional como resultado de una campaña militar que derribó al anterior régimen político iraní, destrozó toda la estructura económica, administrativa y de seguridad del país.
- Los esfuerzos de reconstrucción de esas estructuras, llevados a cabo, principalmente, por la dirección de la fuerza multinacional.
- Los intentos de parte de la población iraquí para impedir por la violencia aquellos esfuerzos y forzar la retirada de la fuerza multinacional.

En el desarrollo de la situación iraquí juegan múltiples actores, unos principales y otros secundarios; aquellos son determinantes para la evolución de la situación; éstos no lo son y su capacidad de influencia es muy distinta.

1. Los actores principales.

En Iraq existen hoy dos actores principales: los Estados Unidos de América, apoyados por una coalición multinacional, y el pueblo iraquí.

¹ 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.*



1.1. Los Estados Unidos

La posición de los Estados Unidos respecto a Iraq quedó básicamente definida por el Presidente Bush el 26 de febrero de 2003:

The United States has no intention of determining the precise form of Iraq's new government. That choice belongs to the Iraqi people. Yet, we will ensure that one brutal dictator is not replaced by another. All Iraqis must have a voice in the new government, and all citizens must have their rights protected.

Rebuilding Iraq will require a sustained commitment from many nations, including our own: we will remain in Iraq as long as necessary, and not a day more.

Después de la derrota del régimen baasista de Saddam Huseín, aquella declaración inicial ha sido completada por diferentes responsables políticos americanos y ha quedado fijada en el documento "National Strategy for Victory in Iraq", del Consejo Nacional de Seguridad americano, en noviembre de 2.005. La estrategia definida en ese documento abarca tres aspectos: el político, el de seguridad y el económico.

En el primer aspecto, la estrategia es conseguir un apoyo amplio y compacto a un gobierno iraquí democrático; en el segundo, derrotar al terrorismo y neutralizar a la insurgencia; y en el tercer, crear los fundamentos de una economía sana y sostenible. El documento enumera, después, una serie de acciones concretas y específicas en cada uno de los campos. Las acciones llevadas a cabo en los tres dominios anteriores, se realizarán siempre en apoyo del gobierno iraquí.

En síntesis, los Estados Unidos desarrollan acciones en Iraq apoyadas en dos pilares: El primero, un proceso de reconstrucción política y económica; el segundo, un intento de pacificación y de control del orden público. Este segundo pilar condiciona el primero.

El proceso de reconstrucción política que, en teoría, llevaría a un Iraq unido, independiente, soberano y democrático se está llevando a cabo por fases diseñadas totalmente por los Estados Unidos.

La primera fase, administración directa del país por medio de un administrador civil americano; después, instauración de una autoridad provisional iraquí por medio de la cual Iraq recobra su soberanía; luego, unas elecciones legislativas y la formación de un gobierno provisional; posteriormente, un referéndum constitucional y nuevas elecciones legislativas para poder organizar un nuevo gobierno.

La reconstrucción económica consiste fundamentalmente en la reparación de las infraestructuras dañadas y se lleva a cabo por agencias especializadas estadounidenses (hay una decena de ellas trabajando en Iraq, la principal USAID), de las Naciones Unidas y por empresas privadas, la mayoría estadounidenses.

La financiación de la reconstrucción se hace por donaciones, no sólo de los Estados Unidos sino de otros países e instituciones financieras internacionales; aunque los Estados Unidos también ha hecho donaciones a Iraq a través de instituciones, (10 millones \$ al Banco Mundial), su financiación es, principalmente, bilateral. Según la Secretaria de Estado americana, Condoleezza Rice, a mediados de 2005 los Estados Unidos había gastado 18,6 billones de dólares en proyectos de reconstrucción de infraestructura. Esta ayuda económica se complementa con ayuda humanitaria y de urgencia.



El pilar de seguridad descansa en la creación de un ejército y de unas fuerzas de seguridad iraquíes capaces de garantizar y mantener la seguridad del territorio y de controlar sus fronteras, complementadas por la acción de la fuerza multinacional. Aunque las fuerzas iraquíes han aumentado en número (en septiembre de 2004, 96.000 hombres; en noviembre de 2005, 212.000), no parece que estén en condiciones de cumplir sus misiones y la lucha contra la insurgencia y el terrorismo está, fundamentalmente, a cargo de las fuerzas estadounidenses, con el consiguiente desgaste de éstas.

La falta de éxito contra la violencia terrorista e insurgente, la presión de la opinión pública estadounidense, últimamente hasta de la jerarquía católica, y el coste en vidas humanas (más de 2.000 soldados americanos han muerto en Iraq después del fin oficial de la guerra) y económico (según estimaciones del premio Nobel Joseph E. Stiglitz, de la Universidad de Columbia, ese coste está entre uno y dos trillones de dólares) están dando lugar a negociaciones para una retirada gradual de la fuerza multinacional en los próximos meses. El ministro iraquí de Asuntos Exteriores, Hoshyar Zebari, se ha manifestado en contra de esa retirada en estos momentos, declarando que “Los que quieren una retirada prematura ignoran la situación. La enorme inversión en vidas humanas y en medios financieros realizada por los americanos podría desperdiciarse”. Es posible que la retirada, condicionada por el aumento de la capacidad operativa del nuevo ejército iraquí, además de ser gradual en el número de efectivos, pudiera ser también parcial en el territorio, afectando sólo a las zonas sur y central del país y no a la región norte.

1.2. El pueblo iraquí

El pueblo iraquí, que es el actor principal de su propio futuro, es también actor pasivo sobre el que se ejercen las presiones de los otros actores y de sus propios grupos políticos, y se encuentra dividido. Por un lado está la mayoría de la población que participa en el proceso de reconstrucción política votando, a veces con peligro de su vida, en las sucesivas elecciones legislativas que se han desarrollado desde enero de 2005 y en el referéndum constitucional, que quiere una retirada de los norteamericanos cuando esa retirada no ponga en peligro ni la reconstrucción del país ni la existencia de un Iraq unificado, pero que, cada vez más, encuentra justificación a los ataques contra las fuerzas de ocupación que no acaban de resolver sus problemas cotidianos.

Por otro, una minoría insurgente o terrorista que con acciones violentas pretende impedir un desarrollo político que conduzca a la democratización de Iraq y que quiere forzar la retirada de la fuerza multinacional, aún al precio de retrasar la reconstrucción política y económica del país.

Esta división de la población se proyecta y apoya en la segmentación sectaria y étnica de la sociedad, segmentación que parece ir en aumento y que se ha puesto en relieve en los resultados de las elecciones donde los partidos políticos laicos y multiétnicos (de vertebración nacional) han fracasado y han triunfado las coaliciones religiosas y étnicas.



2. Los actores secundarios.

Entre los actores secundarios se encuentran las organizaciones internacionales, las grandes potencias, distintas de los Estados Unidos, y, principalmente, los países vecinos de Iraq.

2.1. Las Naciones Unidas

Las NN.UU. han apoyado en sus resoluciones la reconstrucción política y económica de Iraq e invitado a todas las naciones a participar en ellas, (Conferencia Internacional para la Reconstrucción de Iraq, 23 de octubre de 2003), han estado representadas en todas las reuniones o foros internacionales en los que se han tratado de los problemas iraquíes, (cumbres de Sharm es-Sheikh, 22 noviembre de 2004, y de Bruselas, 22 de junio de 2005, Conferencia de Donantes de Madrid, 1 de octubre de 2003, reuniones de países vecinos, etc.).

Desde el punto de vista político, las NN.UU., en su resolución nº 1.546 de 8 de junio de 2004, no sólo manifestaron su apoyo al proceso político iraní, con la transferencia de la soberanía de las autoridades de la coalición a las iraquíes, sino que reafirmaron la autorización a la fuerza multinacional, encabezada por los Estados Unidos, para proceder a la pacificación del país. En el mismo sentido, se manifestaron, por la resolución nº 1.637, de 8 de noviembre de 2005, al prorrogar la presencia de esa fuerza multinacional hasta el final de 2006. En ese aspecto, resalta la visita del Secretario General, Kofi Annn a Bagdad, en noviembre de 2005, realizada prácticamente en paralelo con la del Secretario General de la Liga Árabe, Amr Mussa, para promover la reconciliación nacional iraquí.

En el tema de la reconstrucción, las Naciones Unidas son la principal organización internacional en el apoyo a las instituciones iraquíes y en la ayuda de emergencia. El 14 de agosto crearon la “Misión Asistencial de las NN.UU. para Iraq” (UNAMI), para la gestión del programa “Petróleo por Alimentos” que actualmente trabaja en programas humanitarios y de reconstrucción. Otras diez agencias de las NN.UU. se encuentran, actualmente, implicadas en el desarrollo de ese tipo de programas.

Sin embargo, las Naciones Unidas no han podido superar por completo los efectos del atentado contra sus instalaciones y la muerte de sus funcionarios del 19 de agosto de 2003, el ataque del 22 de septiembre y su consiguiente retirada del territorio iraquí. Aunque las Naciones Unidas han vuelto a Iraq, por motivos de seguridad su implantación territorial es escasa, realizan su trabajo, fundamentalmente, a través de organizaciones locales, no utilizan los logotipos de sus agencias en sus envíos de seguridad y sus directivos viven en Jordania, desplazándose a Iraq cuando es necesario. Por todo ello, la presencia de las NN.UU. es poco visible y su influencia en el desarrollo de la situación iraquí es marginal. Interesa resaltar que la mayoría de los países vecinos de Iraq han pedido una mayor implicación de las NN.UU. en el tema iraquí – por ejemplo, en la reunión de Kuwait, 15 de febrero de 2004, o en la intervención del Ministro iraní del Interior, Musavi Lari, en mayo del mismo año. No obstante, esas peticiones han estado acompañadas de peticiones para la retirada de las fuerzas multinacionales, lo que va en contra de la política practicada por las NN.UU., por lo menos desde la aprobación de la resolución nº 1.546.



2.2. La Unión Europea

El papel de la Unión Europea en el actual conflicto iraquí es similar al de las Naciones Unidas, pero, así como las NN.UU. han sido el máximo organizador de los programas de ayuda y reconstrucción, la UE ha sido su mayor financiador. Según cifras oficiales de la propia UE, ésta ha contribuido en Iraq con 518,5 millones de euros, 100 para ayuda humanitaria y el resto para reconstrucción.

La UE elaboró, el 1 de junio de 2004, un documento titulado “The EU and Iraq: a framework for engagement”. En él se establecía un marco de referencia con tres objetivos a alcanzar: lograr un desarrollo iraquí seguro, estable y democrático; establecer un mercado diversificado, abierto, estable y sostenible; Conseguir la integración política y económica de Iraq en su región y en el sistema internacional.

El documento que fue aprobado por el Consejo Europeo, en su reunión de 17/18 de junio de 2005, comprende tres fases: la primera, una acción inmediata de urgencia, a llevar a cabo antes de las elecciones legislativas de 2005; la segunda, acciones posteriores a las elecciones; y la tercera, actuaciones a medio plazo.

Dentro de ese marco, la UE donó 80 millones de euros para financiar las legislativas y el referéndum constitucional y para fortalecer las autoridades iraquíes; la suma representa los dos tercios del total de donaciones para aquellos fines. Además, la UE ha prometido dar a Iraq 200 millones de euros a lo largo de 2006.

Desde el punto de vista político, la UE ha participado en todas las conferencias internacionales sobre Iraq, fue copatrocinadora de la “Conferencia de Donantes” de Madrid, estuvo en la cumbre de Sharm as-Sheikh, organizó la Conferencia de Bruselas, a la que invitó a Irán, en contra de la opinión de los Estados Unidos, y, en junio de 2005, la “troika” comunitaria visitó Bagdad.

Por otra parte, la UE financia y da formación a las nuevas fuerzas de seguridad iraquíes, bien en territorio del aquel país, bien en suelo europeo. Conviene resaltar la instrucción en tareas de desminado que el ejército español proporciona al iraquí.

Pero como ocurre con las NN.UU., las actuaciones de la UE se realizan de modo “discreto” por motivos de seguridad, no son conocidas por la población iraquí y, por lo tanto, su influencia es muy limitada. Como es tradicional, la UE es un gigante económico, capaz de invertir grandes sumas en la reconstrucción de Iraq, pero un enano político con muy escasa influencia en la evolución de la situación.

2.3. La Liga Árabe

Parecería que dado el carácter eminentemente árabe de Iraq, la “Liga de los Estados Árabes” jugaría un papel importante en el conflicto iraquí, pero la guerra de Iraq, así como ya había ocurrido en la primera guerra del Golfo, dividió a los Estados árabes; unos, como Siria adoptaron posiciones extremas, otros, la mayoría, posiciones moderadas, y alguno, Arabia Saudí, varió su posición en función de sus intereses. En consecuencia, la Liga se ha mostrado poco activa en el tema, hasta el punto que dirigentes iraquíes la han criticado por su inacción, por “abandonarles” y por permitir que se debilite el carácter árabe del país.



La Liga ha participado en reuniones internacionales en las que se trataba del asunto de la reconstrucción iraquí, su Secretario General, el egipcio Amr Mussa, se ha reunido con representantes de las NN.UU. y de la UE con la misma finalidad, ha condenado la violencia y el terrorismo y apoyado el proceso político patrocinado por los Estados Unidos, pidiendo la participación masiva de la población en las elecciones, así como la designación de Talaban como Presidente. En la reunión de Sharm es-Sheikh Mussa presentó un “Plan Multifacetas” que, en realidad, es una repetición de los documentos de las Naciones Unidas.

La Liga, en sus resoluciones 6.324 y 6.325, de 9 de septiembre de 2003, y 6.377, de 4 de marzo de 2004, y en el Consejo de la Liga a nivel ministerial, de 17 de octubre de 2004, han defendido la unidad territorial de Iraq, su soberanía e independencia, han pedido la continuidad de la presencia de los Estados Árabes en Iraq con representaciones diplomáticas permanentes, la ayuda para la formación de las fuerzas de seguridad y solicitado a los Estados miembros financiación para la reconstrucción iraquí. (En estos momentos, Arabia Saudí y Kuwait han enviado solamente el 10% de la ayuda prometida hace años). En el citado Consejo, la Liga apoyó la resolución 1.546 de las Naciones Unidas. La Liga negoció con las autoridades iraquíes la presencia de su representante oficial en Bagdad sólo el 28 de mayo de 2005.

Como consecuencia de la reunión del Consejo de la Liga en septiembre de 2004, el 10 de octubre de 2005 la Liga formó un “Comité Ministerial”, a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores, para estudiar los problemas iraquíes.

El intento de algunos países miembros para crear una fuerza multinacional árabe que actuase en Iraq fracasó por los diferentes puntos de vista de los Estados miembros, como reconoció Amr Mussa el 4 de julio de 2004.

Las últimas actuaciones de la Liga con relación a Iraq han sido la visita de su Secretario General a Bagdad, a mitad de octubre de 2005, y la convocatoria y organización de una “Conferencia de Reconciliación “ entre las diferentes organizaciones iraquíes, mantenida en El Cairo, en noviembre.

La declaración de Mussa, previa a su visita, sobre el riesgo de una guerra civil en Iraq por no existir una política clara de reconciliación entre las diversas facciones iraquíes, más que una llamada de atención ante una situación explosiva, parece ser el reconocimiento de la alta probabilidad del conflicto. En la visita, la primera que ha realizado el Secretario General desde la caída de Hassan Husein, por motivos de seguridad, ni el calendario ni las actividades fueron anunciados previamente. Para los dirigentes sunníes de Iraq, la visita ha llegado dos años tarde.

La Conferencia de Reconciliación de El Cairo, del 19 al 21 de noviembre, en la que participó la casi totalidad de los grupos políticos iraquíes, terminó con la promesa de la Liga de reforzar su presencia diplomática en Bagdad, de perdonar la deuda iraquí y de proporcionar ayuda humanitaria y para la reconstrucción. La resolución final pidió la creación de un “Comité Conjunto” integrado por los partidos políticos iraquíes y representantes de la Liga y de las NN.UU. La conferencia fue un relativo fracaso ya que no fue de “Reconciliación” sino “preparatoria” para otra que tendrá lugar en Bagdad a finales de febrero o principios de marzo.

Dejando aparte las declaraciones retóricas y algunos movimientos tardíos, el papel de la Liga Árabe, en el desarrollo y control de la situación en Iraq ha sido marginal.



2.4. La Organización de la Conferencia Islámica

Dado el carácter musulmán de la práctica totalidad de la población de Iraq, era de esperar que la Organización de la Conferencia Islámica actuase para ayudar a la reconstrucción del país. Sin embargo, la misma atribución de pasividad que a la Liga Árabe puede hacerse a la OCI, pasividad aumentada en el caso de la OCI por el mayor número de Estados miembros, con características e intereses muy diferentes, lo que hace inoperante a la Organización.

En la reunión de emergencia, tenida en Kuala Lumpur en la primavera de 2004, la OCI se manifestó en contra de la presencia americana en Iraq, pidió la retirada de la fuerza multinacional, solicitó de las NN.UU. el envío de “cascos azules”, con contingentes de países musulmanes, para sustituirla y reclamó una mayor presencia de las NN.UU. El Primer Ministro de Malaysia y Presidente en funciones de la OCI, Badawi, mandó sendas cartas al Presidente Bush y al resto de los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad expresando la preocupación de la OCI por la seguridad en Iraq y por su soberanía (la emergencia de la reunión no se debía a los asuntos iraquíes sino a los de Palestina). Por otra parte, la reunión de Estambul, de junio de 2004, fue boicoteada por varios países árabes y la petición del Presidente Khatami, en agosto de 2004, para convocar una reunión de urgencia, ante el empeoramiento de la situación iraquí, no tuvo continuación.

La OCI estuvo presente en las conferencias de Sharm es-Sheikh y de Bruselas y su Secretario General, el turco Ekmeleddin Ihsanoglu, se ha manifestado a favor del proceso político y de la celebración de elecciones, pidiendo una participación elevada en ellas y dando la bienvenida al gobierno provisional iraquí. Además, ha reclamado el fin de la “polarización” y de la violencia sectaria.

En resumen, la OCI es un actor puramente secundario y sin relevancia en la situación de crisis de Iraq.

2.5. Rusia y China

Rusia y China, dos grandes potencias miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las NN.UU., con capacidad de veto, no han utilizado su poder para impulsar soluciones a los problemas de Iraq. Ambos países participaron en la Conferencia de Sharm as-Sheikh, pero sus actuaciones fueron meramente retóricas, muy lejos de lo que pudiera esperarse de las dos potencias. Tanto Rusia como China tienen intereses económicos en Irán, país vecino de Iraq con gran influencia política, religiosa y comercial en él, y no desean tomar posiciones ante la situación en Iraq que pudiesen molestar a la República Islámica y, por ello, dañar sus intereses. Estas posiciones son congruentes con las que mantienen los dos países ante el desarrollo del programa nuclear iraní.

Además, Rusia tiene las manos atadas por el conflicto checheno. Es posible establecer un paralelismo entre la actuación de las fuerzas rusas en Chechenia y las americanas en Iraq, así como entre las motivaciones y acciones de los terroristas chechenos y los insurgentes / terroristas iraquíes.



3. Los estados vecinos

Ya antes de la invasión de Iraq por la fuerza multinacional, en enero de 2003, Turquía convocó una reunión de los Ministros de Exteriores de los países vecinos de Iraq a la que asistieron Arabia Saudí, Jordania, Siria e Irán, además de Egipto. Todos estos estados estaban preocupados por la situación iraquí y por la posibilidad de una guerra y sus repercusiones en la región. Aquella reunión abrió el camino a un foro para tratar de asuntos iraquíes en encuentros periódicos.

Después de la guerra, el foro se mantuvo y se institucionalizó, preocupándose sus miembros por la integridad y unidad política y territorial de Iraq, ante las posibles consecuencias negativas, para todos ellos, de una probable desintegración de Iraq.

Hasta ahora, los “estados vecinos” han mantenido una decena de reuniones a nivel de Ministros de Exteriores, además de otras encuentros más especializados, como el que tuvo lugar en Teherán, en diciembre de 2004, a petición iraní, entre los ministros del Interior y de Seguridad y la de Presidentes de Parlamento, celebrada en Amman, en mayo de 2005. En la reunión de Teherán se alcanzaron acuerdos prácticos sobre el control de fronteras y de la financiación de actividades violentas, así como el reconocimiento de la resolución 1.546 de las NN.UU.; en la de Amman, por el contrario, Irán y Arabia Saudí, pidieron la unidad islámica contra los ocupantes. Además de los países fundadores del foro de “vecinos”, participan en sus reuniones Kuwait, en ocasiones Bahrein y desde que recobró su soberanía, también Iraq.

Las conclusiones de la quinta Cumbre, la de Amman, en febrero de 2.004, la primera a la que asistió Iraq, pueden servir como ejemplo de lo que se acuerda en esas reuniones. Todos los países participantes pidieron, unánimemente, “el respeto a la soberanía, independencia, integridad territorial y unidad nacional de Iraq”, así como “la no interferencia en los asuntos internos iraquíes” y la “buena vecindad”. En todas la cumbres se ha puesto en manifiesto las discrepancias de fondo entre los países más radicales que reclaman la retirada inmediata de la fuerza internacional a la que acusan de ser la causante del actual clima de violencia (Irán y Siria y, en ocasiones Arabia Saudí) y los más moderados que tienen miedo del vacío que se crearía en la región si aquella fuerza se retirase antes del cese de la violencia o, al menos de una situación controlable (fundamentalmente, Iraq, pero también Jordania). Igualmente, durante las Cumbres, han aflorado las fuertes discrepancias entre los países, como la surgida entre Jordania e Irán por las declaraciones del Rey jordano sobre la amenaza para la región de un “creciente chií”.

A pesar de la retórica sobre la no interferencia y la buena vecindad, los “países vecinos” persiguen sus propios objetivos políticos que, muchas veces, poco tienen que ver con sus declaraciones en las Cumbres. Cada “vecino piensa en sus intereses y en como proteger a su particular régimen político en vez de impulsar un sistema regional de seguridad colectiva. En principio, todos ellos temen las consecuencias de una guerra civil en Iraq. Esta guerra implicaría a toda la región – cada país actuaría en defensa de la parte de la población iraquí que considerase que le era más próxima -, rompería el sistema político regional, podría resucitar la lucha, durante siglos olvidada entre sunnís y chiís, crearía inestabilidad y problemas de seguridad y, posiblemente, daría lugar a una “limpieza étnico-religiosa” que causaría un enorme flujo de refugiados que, a su vez, originaría grandes problemas a todos los vecinos, en especial a los de menores recursos (Siria, Jordania). Por ese temor, los “vecinos” actúan de acuerdo con sus intereses y su percepción de la amenaza. El papel de los “vecinos”



en el desarrollo de la situación iraquí no es marginal, sino importante, aunque de un valor secundario por su falta de unidad y su propia fragmentación.

3.1. Turquía.

Turquía había marcado, ante el conflicto iraquí, unas líneas rojas que no debían ser sobrepasadas. Estas eran: la integridad territorial de Iraq, la oposición completa a la independencia kurda, que Kirkuk no llegase a ser la capital de un estado independiente o de una región kurda autónoma y la protección de la minoría turcomana de la zona de Mosul. Turquía tiene por todo ello un interés directo en la unidad iraquí.

La división de Iraq daría lugar a la creación de un estado kurdo independiente, lo que influiría directamente en la población del Kurdistán turco y aumentaría la inestabilidad de la región, especialmente, en la frontera suroeste de Turquía. La presencia del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) en esa zona se considera como una amenaza directa contra la república turca. La preocupación turca por el Kurdistán la comparten Siria e Irán, países que también tienen en sus territorios una importante minoría kurda.

El ministro de Exteriores de Turquía Gül declaró, en abril de 2003, que Turquía intervendría militarmente en el norte de Iraq si Kirkuk se convirtiese en la capital kurda y tropas turcas entraron en Iraq, en marzo del mismo año, para “defender la integridad territorial iraquí” amenazada por la llegada masiva de kurdos a las poblaciones de Kirkuk y Mosul. En la actualidad, después del referéndum constitucional iraquí, Turquía pretende que Kirkuk no sea una ciudad incluida plenamente en el Kurdistán sino que tenga un estatus especial y, por ese motivo, solicita una reforma constitucional para ello (después de los resultados de las últimas elecciones legislativas, ese deseo turco tiene pocas probabilidades de realizarse). En particular, Turquía se opone al cambio demográfico en Kirkuk que resulta de la vuelta de poblaciones kurdas a sus antiguas residencias de donde fueron expulsadas durante la campaña de arabización forzosa de los tiempos de Saddam Husein, regreso que está amparado por el artículo 58 de la Ley Administrativa Transitoria iraquí. Por el mismo motivo, Turquía ha denunciado un supuesto fraude en las listas electorales de Kirkuk que incluirían población ajena a la ciudad y reforzaría su identidad kurda.

Turquía no aceptó hasta 1926, a regañadientes y obligada por el Reino Unido, que el antiguo vilayato otomano de Mosul fuese incluido en el territorio iraquí y que no formase parte del turco. A pesar de ello, las reclamaciones de Turquía sobre la zona no han cesado. En 1991, el Primer Ministro Turgut Ózal propuso crear en estado federal en Iraq, con un estado árabe, otro kurdo y otro turcomano, los dos últimos bajo la protección de Turquía. El presidente Suleiman Demirel, en 1995, decía que la región de Mosul “pertenece todavía a Turquía”. En sus alegaciones sobre Mosul, Turquía no ha dudado en inflar artificialmente los datos de la población turcomana. Últimamente, Turquía se ha esforzado en conseguir que todos los partidos de base turcomana se unan, olvidando sus diferencias. En el caso de una hipotética guerra civil en Iraq, Turquía estaría tentada a intervenir tomando como excusa la protección de la minoría turcomana.

Turquía, que fue el organizador del foro de los “países vecinos”, ha pedido la participación de los sunníes en las consultas electorales, ha apoyado siempre el proceso político de Iraq como un medio para salir del caos actual de violencia iraquí (Gül), pero también de alcanzar sus objetivos de seguridad. Sin embargo, el gobierno turco, que ha



aplaudido el referéndum constitucional, ha expresado su preocupación por algunos aspectos de la Constitución y se siente incómodo con ella. En concreto, teme que el desarrollo político del Kurdistán en un Iraq federal sea un ejemplo negativo para su propia minoría kurda y un apoyo a la actuación del PKK, y protesta por la bandera kurda ondeando en la frontera y por los viajes del presidente del Estado Federado del Kurdistán, Barzani, a Europa y los a Estados Unidos. En opinión de Turquía, la actuación de Barzani, combinada con la creciente debilidad del régimen sirio, está aumentando la inestabilidad de la región

No obstante, Turquía está cambiando de modo significativo su discurso y acepta los cambios en la situación iraquí y un Iraq federal. Actualmente, Turquía trataría de jugar un papel de intermediario entre los sunníes de Iraq y los norteamericanos (entrevista en Estambul, a primeros de diciembre, entre el dirigente sunní Tariq al-Hashmi y el embajador estadounidense Khalilzad) y se está acercando al gobierno del Kurdistán Federado (entrevista entre Barzani y el jefe de los Servicios de Inteligencia turcos MIT, el 20 de noviembre). Las líneas rojas turcas parecen estar desapareciendo.

Turquía, por su extensión y población, por su poder militar convencional, por sus alianzas y por su capacidad diplomática, es un actor de primer orden entre los vecinos de Iraq.

3.2. Siria.

Siria ha tolerado o apoyado operaciones de insurgentes iraquíes a partir de su territorio, colaborando así a la inestabilidad de Iraq. Las autoridades iraquíes ha denunciado la actitud siria en las reuniones de vecinos sin obtener resultados (por ejemplo, la declaración del Ministro Iraquí de Exteriores Zebari, en julio de 2004, sobre infiltraciones fronterizas e interferencias en asuntos internos o la acusación del Ministro de Defensa Shaalam, en enero de 2005). La longitud de la frontera común (casi 500 km.), su porosidad y los lazos entre las poblaciones de ambos lados de la misma, han facilitado aquellas operaciones.

Siria ha aprovechado cualquier reunión internacional para exigir la retirada inmediata de la fuerza internacional liderada por los Estados Unidos, a la que acusa de ser la causante de los problemas de seguridad e inestabilidad en la región. En algún caso, Siria ha querido establecer en las reuniones de “vecinos”, un calendario estricto para la retirada de la fuerza multinacional; esa postura no prosperó por la oposición del resto de los países, excepto Irán. En su posición sobre la retirada estadounidense, Siria ha estado siempre respaldada por Irán, como ocurrió en la reunión mantenida por los presidentes sirio, Bashar al-Assad, e iraní, Mohamed Khatami, en julio de 2004. La declaración conjunta de ambos Presidentes fue rechazada categóricamente por el Primer Ministro iraquí, Iyad Allawi quien dijo que “en interés de Iraq, los dos presidentes deberían revisar su posición y apoyar a la fuerza multinacional”. En realidad, Siria mantiene su alianza estratégica con Irán, establecida a finales de los años 70, y, ante los problemas de Iraq, sigue fielmente la política iraní.

En mayo de 2005, Siria dio señales de un cambio en su posición respecto a Iraq restableciendo las relaciones diplomáticas, rotas hace 23 años, y comprometiéndose a controlar la frontera.

La posición de debilidad actual del régimen sirio, que parece anunciar el fin del mismo, por su posible implicación en el asesinato del ex-primer ministro libanés Hariri, la desertión del vicepresidente Khaddam, las imputaciones realizadas por las NN.UU. contra dignatarios



sirios directamente ligados al Presidente al-Assad y su retirada del Líbano no le permite jugar un papel importante en la evolución de la situación iraquí. Siria no es capaz de impulsar acuerdos para solucionar los problemas de Iraq, pero sí tiene la capacidad de aumentarlos.

3.3. Jordania.

Jordania está asustada el proceso de violencia que se desarrolla junto a su frontera. Por boca de su rey, Abdallah II, y de su Ministro de Exteriores, Hani al-Mulki, Jordania ha expresado su preocupación por el posible surgimiento de un "creciente shií", que englobaría Irán, Iraq, el Líbano y Bahrein, y originaría problemas a los demás Estados de la región con minorías chiíes importantes (Arabia Saudí, los emiratos del Golfo) y ha denunciado la interferencia iraní en los asuntos internos iraquíes, en particular en las elecciones de enero de 2005.

Por sus características, Jordania tampoco tiene la capacidad para desempeñar un papel importante en la crisis iraquí y teme un aumento de la inestabilidad en Iraq que originaría un flujo de refugiados que afectaría muy negativamente a la economía y la estabilidad política de Jordania; en estos momentos ya hay medio millón de iraquíes en territorio jordano.

3.4. Arabia Saudí.

Arabia Saudí está muy preocupada por la posibilidad de que la mayoría chií de Iraq domine en el país y que este pierda su "identidad árabe" (Declaración del Príncipe heredero Sultán Abdellaziz) y acusa a los estadounidenses de tratar a los sunníes de Iraq como si no fuesen iraquíes (declaración del Ministro de Exteriores al-Faisal) aumentando así el sectarismo.

Arabia Saudí comparte con Jordania la preocupación por el "creciente chií", en especial teniendo en cuenta el tamaño de su propia minoría chií y que ésta se encuentra establecida en el este, donde se sitúan las mayores reservas de petróleo.

Dirigentes saudíes han manifestado que si Turquía interviniese en el norte de Iraq e Irán hiciese lo mismo en el sur, los árabes tendrían que intervenir en la región centro, de mayoría étnica árabe y de religión sunní.

Aunque el Consejo de Cooperación del Golfo no forma parte de los "países vecinos", su cercanía política a Arabia Saudí hace interesante hacer notar una declaración del Secretario General del CCG en la que se dice que la aprobación de la Constitución iraquí "es una catástrofe".

Tanto Arabia Saudí como Jordania y Siria, ante una hipotética guerra civil en Iraq, apoyarían a la minoría sunní. Este apoyo no tendría que ser, obligatoriamente, una intervención militar abierta, pudiendo tomar la forma de apoyo político, económico, de inteligencia e, incluso, de envío de voluntarios y acciones encubiertas; apoyos de este tipo podrían ya estar en curso.



3.5. Irán.

Indudablemente, el “estado vecino” de Iraq con mayor poder de influencia sobre el futuro de aquel país es la República Islámica de Irán.

Las relaciones entre Irán y lo que hoy se conoce como Iraq son multiseculares. La frontera común entre ambos países fue fijada en el año 1639, entre los imperios otomano y safeví, y ha permanecido estable, salvo modificaciones menores, hasta hoy. Pero es frontera nunca ha sido impermeable y las relaciones a través de ella han sido continuas.

El hecho de que los mas importantes santuarios chiíes se encuentren en territorio iraquí, entre ellos los dos mayores de Karbala (tumbas del tercer Imam Husein y de su hermanastro Abbas) y Nayaf (tumba del primer Imam Ali), más una docena de otros santuarios menores, ha dado lugar, a través de los siglos, a una corriente de peregrinos iraníes que, en ocasiones se establecían permanentemente en suelo iraquí, sin por ello romper sus lazos con su tierra de origen. Además, junto a los santuarios se establecieron centros de enseñanza religiosa en los que han estudiado juntos y establecidos lazos de amistad y de familia clérigos de los dos países. No hay que olvidar el papel de liderazgo político y social de los clérigos chiíes y que las luchas y revueltas en los dos países han estado dirigidas por ellos (en Iraq, revuelta contra los británicos, en 1920; en Irán, la revuelta del “tabaco”, en 1881, la revolución constitucional de 1905 y la revolución islámica de 1979). Además, esos clérigos, que indistintamente vivían, estudiaban y enseñaban en uno u otro país, han desempeñado un papel político moderador, lo que les ha dado un gran prestigio entre la población chií.

A esta relación histórica se añade que los iraquíes expulsados de su país por Saddam Huseín, por un real o supuesto origen iraní o por simple oposición política, fueron acogidos por Irán y que gran parte de los dirigentes actuales de Iraq vivieron muchos años al amparo de la hospitalidad iraní (dirigentes del Consejo Supremo de la Revolución Islámica de Iraq, de los dos partidos al-Dawa, los jefes kurdos).

La influencia iraní en Iraq es multiforme y se ejerce a través de los dirigentes de los partidos chiíes, de la financiación de grupos y facciones, de la ayuda económica, sobre todo en la región sur, de la creación de redes de recogida de información por los diferentes servicios iraníes, especialmente el del Pasdarán, y por la actuación de los clérigos, particularmente del Gran Ayatollah Alí Sistani, máxima autoridad religiosa chií en Iraq, pero de nacimiento y nacionalidad iraní.

La política llevada a cabo por Irán sobre la situación iraquí se ha basado en dos premisas: preservar la integridad territorial de Iraq y exigir la rápida retirada de la fuerza multinacional. Un Iraq dividido podría ocasionar a Irán un problema kurdo similar al de Turquía y un aumento de la inestabilidad regional. Por ello, para el Guía de la Revolución, Khamenei, “la prioridad es un Iraq independiente y unido” y para el Presidente del Consejo del Discernimiento del Interés del Régimen, Rafsanyani, “Irán está dispuesto a ayudar en Iraq”. Irán ha apoyado todo el proceso político auspiciado por los Estados Unidos, reclamado la celebración de elecciones, exigiendo que no se retrasasen y saludado sus resultados. Además, ha restablecido relaciones diplomáticas, ha habido visitas mutuas de dirigentes y ha firmado acuerdos de ayuda a la reconstrucción y de cooperación. En su entrevista con el presidente Chirac, en abril de 2004, el Ministro de Exteriores iraní, Kharrazi, decía “Empleamos nuestra influencia en Iraq para promover la paz y la seguridad” y el representante del Secretario General de las NN.UU., Lakhdar Brahimi, alababa, en las mismas fechas, el papel de Irán en la crisis iraní.



Pero al mismo tiempo, Irán ha reclamado en las reuniones de “vecinos”, y en cualquier otro foro internacional, la retirada inmediata de los estadounidenses de Iraq, culpándolos de la inestabilidad en la región y del aumento del terrorismo como reacción popular a su presencia. Sin embargo, una retirada gradual y escalonada podría convenir mejor a los intereses iraníes en Iraq, evitando un vacío que podría ser llenado por terceros. En la cumbre de Sharm as-Sheik, Kharrazi declaraba que Irán respaldaba cualquier plan que exigiese la retirada americana y, en la reunión de vecinos en Kuwait, en febrero de 2.004, se mostraba sorprendido de que los países árabes no la reclamasen. El Presidente Khatami, en julio de 2.004, decía que el fin de la ocupación “beneficiaría a todos”, en noviembre, que estaba dispuesto a ayudar a los Estados Unidos en Iraq, pero que la solución era la retirada. En esta estrategia, Irán ha contado siempre con el apoyo de Siria.

Los objetivos de Irán, además de la integridad iraquí y la retirada americana, serían evitar cualquier tipo de inestabilidad e impulsar un gobierno amistoso que no le origine problemas. Para ambos objetivos, Irán necesita que el proceso político se desarrolle con normalidad, dando lugar, por la fuerza de la demografía, a un Estado con mayoría chií y, por ello, proclive a unas buenas relaciones con el vecino iraní. Sin embargo, por idéntico motivo, el futuro gobierno iraquí tendría que ser débil y sectario, ya que un gobierno fuerte y democrático sería una amenaza real, no para Irán, pero sí para el régimen islámico. Finalmente, para forzar la retirada americana y, mientras tanto, tener ocupada a la fuerza multinacional, sin poder pensar en una intervención en Irán, el régimen iraní necesita mantener una situación de “caos controlado”.

Como no hay ningún país que tenga en Iraq la capacidad de influencia de Irán, la actitud iraní es fundamental para la solución pacífica de la crisis iraquí. Si los Estados Unidos y el pueblo iraquí son los actores mayores del drama de Iraq, la República Islámica de Irán es el siguiente mayor actor y, por ello, su responsabilidad es también la mayor entre todos los países de la región. Además, “los Estados Unidos algún día se marcharán; Irán estará siempre aquí al lado, muy cerca”.





UNISCI Discussion Papers

EVALUATION OF IRAN'S FOREIGN POLICY IN IRAQ

AUTHOR:¹

AMIR M. HAJI-YOUSEFI
Shahid Beheshti University, Tehran

Introduction

The first war in the twenty-first century started by the US (and Britain) invasion against Iraq in March 2003 and their rapid victory marked a new record of the history of inter-state wars. Iraq's occupation by the US and coalition forces could have serious regional and international consequences especially for the neighboring countries. In order to become able to predict the future of the Middle East region after the occupation of Iraq, one has to study these consequences on one hand, and explain the reaction of Iraq's neighbors on the other. In this article, we seek to evaluate Iran's policy towards Iraq since the US attack in 2003 till now. First, we will point to the regional consequences of the US attack on Iraq, emphasizing major implications for Iran. Second, we will evaluate Iran's policy towards Iraq's occupation. Last but not least, the outlook of Iran's foreign policy during president Ahmadi-Nejad's government will be examined.

1. Regional Consequences of the US Invasion of Iraq

The first war in the twenty-first century happened by the US-Britain invasion of Iraq in 2003. US obstinate behavior in its attack against Iraq, despite the world-wide opposition on one hand, and the lack of the UN Security Council's approval on the other, shows a fundamental fact, rooting in the US new strategic thought in the Middle East. In this section, we seek to recognize this new prevailing thought in the US, in order to have a better understanding of the causes of invasion to Iraq and its regional consequences, particularly Iran's new security threat perception.

1.1 The US new strategic thought

The US new strategic thought which is called the Bush Doctrine, was declared in the September, 2002 US National Security Report. This doctrine contains three main features,

¹ *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.



that is, supremacy, over-ambition and prevention². The concept “supremacy” shows the belief inside the United States that this country has an unrivaled military power after the collapse of the Soviet Union. The US believes that it is the only world superpower and this intoxication of power can have many negative consequences for international peace and security. The concept “over-ambition” concerns the US ambition for expanding American values globally and finally the concept “prevention” means that the US will attack emerging threats before they form.

According to the Bush Doctrine, America seeks to establish moderate and modern states in the Third World, supports the liberal-democratic governments representing the people, recognizes the rogue states as a threat to the world peace and security, and attacks any emerging threat before they form (a preventive attack).

Despite the global opposition and also the disapproval of the UN Security Council, the invasion to Iraq is recognizable only through the framework of this new thought. The US is insistently willing to reach its strategic goals using force. According to this new thought, the strategy of containment which was the US policy during the Clinton’s administration, especially to contain both Iraq and Iran, had no more efficiency. Although the containment policy has many supporters yet, the UN failure to compel Iraq to destroy the weapons of mass destruction is an evidence of the failure of this policy³. Therefore, according to this new thought, despite many risks war may have and its being unfavorable, giving a chance to states (the so-called rough states) trying to acquire the weapons of mass destruction, could have much more destructive effects than the war itself. As quoted by an American journalist, war is perilous in a short term, but peace can be destructive in a long term⁴. This is an end to the doctrine of containment and a start for the doctrine of preventive war.

1.2. Regional consequences of the US occupation of Iraq

The first twentieth century war can be assumed to herald the formation of the American empire⁵. There are several evidences showing that the US is after establishing its domination in the international arena. Change in the structure of the international system, that is emergence of a structure which looks like a unipolar one, would lead to changes at the level of regional systems especially in the Middle East region. This change could have outstanding security consequences for the regional states.

Though it is still too soon to talk about such changes because of American invasion of Iraq, some of them can be speculated. First, it can be said that the invasion to Iraq, as an Arab state, made the most important contemporary challenge against the Arab world. This challenge not only exposed the Arab states to insecurity, but made the Arab society inflamed and disturbed. In other words, although there was only one Arab state attacked in this war, it can be said that it was the Arab nationalism and the pan-Arabism which received the most damage. It seemed unbearable for Arabs to see that a foreign state attacks an Arab district, changes its regime, occupies its territory and tries to establish a political regime in favor of its own interests. This can not only lead to a new disappointment of Arabs and strengthening of their previous suspicion of the US policy in the Middle East which has always been after keeping security of Israel and controlling the oil sources, can further destabilize the Arab

² See for example Kirshner, Jonathan (2003): *Prevent Defense: Why the Bush Doctrine Will Hurt US Interests*, Peace Studies Program, Cornell University.

³ Lieber, Robert (2003): *The Folly of Containment*, Commentary, New York.

⁴ *Ibid.*

⁵ See for instance, Boot, Max: “The Case for American Empire”, *Weekly Standard*, 7 (2), 15 October 2001 and Golub, P.: “Westward the Course of Empire”, *Le Monde Diplomatique* (September 2002=).



states. The invasion of Iraq as an Arab state and the silence of the majority of Arab leaders would intensify internal pressures on them to confront the US and its regional agent, Israel. These pressures can lead to taking some positions by the Arab leaders which would put their relations with the US in jeopardy.

Second, it can be said that the end of the war and the US victory in Iraq caused the Israeli position in the Middle East region be strengthened; therefore, the balance between Israel on one hand, and the Arab countries on the other hand, altered strongly in favor of the former. This can weaken the opposition and resistance to Israel by the Arab states especially Syria and Lebanon and thus pave the way for imposing an Israeli-favored peace. Israel was the only state that not only didn't oppose the US-British attack on Iraq, but encouraged it, too. Therefore, the US invasion of Iraq can be named as the Israeli war. Because it has given this country the most advantages, through diverting the world attention from the Intifadah and giving the Israeli regime an opportunity to suppress Palestinians, and eliminating one of the most important regional threats against Israel as well⁶.

Third, the occupation of Iraq may lead to some changes in the US relations with the Arab countries especially Syria, Egypt and Saudi Arabia. The Bush administration's claim that the Syrian government has allowed its citizens to enter Iraq in order to support Saddam during the war or their allegations that Syrian authorities had accepted some Iraqi officials into Syria, can be mentioned in this regard. On the other hand, although Egypt and Saudi Arabia have been the main US allies in the Middle East, the Bush policy of establishing a democratic regime in Iraq can be a serious threat to their authoritarian style of rule. The attack to Iraq has also excited the people of the Arab countries which can increase the pressure on their governments and cause internal instability.

Fourth, if the US mission in Iraq fails or if the US administration cannot fulfill its promises made in the Roadmap to Peace in the Middle East, terrorism especially against the US interests in the region, will be intensified. At the present, based on the opinion polls, the public opinion in the Middle East has a strong anti-American flavor and the continuation of the US presence in Iraq and the possibility of its failure, can aggravate anti-American feelings in the region.

Fifth, because of American presence in Iraq, the Middle East countries' desire to enter an arm race and use force to solve the regional disputes will increase and it will add to the Middle East region instability, in turn. On one hand those Middle Eastern countries which feel threatened by the U.S., would have no choice but to increase their efforts to acquire non-conventional especially nuclear weapons. On the other hand, countries allied with the United States in the region would, in tandem with the US policy of preventive attack, take the advantage of this opportunity to solve the regional disputes by resorting to force which may in turn escalate the regional instability.

Finally, the US invasion of Iraq can cause instability in the world oil market. Although there is no possibility of the Arab countries using oil as a weapon against the US in particular and the West in general, the world oil market can face strong fluctuations due to the internal instability of the oil producing countries. The US presence in Iraq, which possesses 11 percent of the world oil reserves, may also give it an effective leverage on the price and the security of the oil which in turn may weaken the power of the OPEC.

⁶ Barthe, Benjamin: "Palestine: The World Looks Away", *Le Monde Diplomatique*, 16 April 2003.



1.3. Iran's security challenges after the regime change in Iraq

The American occupation of Afghanistan and Iraq eliminated Iran's two major security threats. However, the American presence in these two countries posed a new threat to Iran's security. Iran was encircled by the US forces in the region. This could intensify the pressure on Iran and strengthen its threat perception. However, scant attention was given to the fact that Iran was the most concerned country in the region when Iraq was invaded⁷.

It seems that Iran has two main concerns regarding the US-British presence in Iraq. One is the issue of Iraqi Shiites and their destiny and role in Iraq's future government and the other is the probability of US attacking Iran. It might be speculated that the Bush administration is after moving the Shiite's centre of power from the city of Qum to Najaf and thus weakening Iran's prominent position among the Shiites. Furthermore, the US can offer an alternative Shia government beside Iran by establishing a secular, democratic Iraqi government in which Shia plays a major role. Whether the US can compromise with the Iraqi Shiia, the Islamic Republic of Iran will face a serious ideological threat. If the US establishes a Shiite government in Iraq supported by the majority of Iraqi people, this government could be introduced as an alternative to the Iranian government. And if Iraq's Shiites don't come to an agreement with the US and a resistance against the American dominance is formed, Iran's security will still be exposed to major threats, because it will be accused repeatedly of supporting the Iraqi Shiites' resistance.

This analysis is based on the idea that the US can establish stability in post-Saddam Iraq. Clearly, in case of the US failure in establishing a central government in Iraq and stabilizing this country, Iran will face a double situation. The US failure in the post-Saddam Iraq can be a pleasant issue for Iran on one hand, but at the same time, an instable Iraq could cause numerous challenges to Iran's security.

2. Iran's Policy Towards Iraq During and After the American Invasion

During the US attack on Iraq on March, 2003, Iran tried to keep itself away from the dispute by declaring its policy of neutrality. Although the fall of Saddam regime, as Iran's most significant security threat, was very pleasing for Iranian leaders, the US victory and its domination over Iraq couldn't bring any good news for the country, because first, the US control over Iraq could complete the ring of Iran's siege, and second, any instability in the post-Saddam Iraq could have negative security implications for Iran, such as the possible flood of war refugees. Thus, the Iranian authorities refused to take sides with either the US and coalition forces or the Iraqi regime. In this section we will first discuss about the Islamic Republic of Iran's foreign policy orientations in the Middle East. Then we seek to evaluate Iran's policy towards Iraq during and after the American invasion.

2.1. Iran's foreign policy orientations in the Middle East (1979-2005)

Foreign policy is, by one definition, "the strategies used by governments to guide their actions in the international arena"⁸. According to this definition, three issues of the strategies (containing techniques or tools), goals (short/long term), and the international environment (international system) should be observed in studying the foreign policy of a country.

⁷ Graham, Hugh: "Iran's Great Game", *The Walrus Magazine*, 4 November 2004.

⁸ Goldstein, Joshua (1999): *International Relations*, New York, Longman, p. 147.



Concerning strategy, international relations' scholars study the foreign policy tools on one hand, and its orientations on the other. Regarding the orientations of the foreign policy, they name three orientations, that is, isolationist, nonalignment and coalition-making.

Concerning goals, not only each country's short-term goals (objectives), but its mid- and long-term goals (goals) are being examined, too. While a country's objectives and goals are being studied under the rubric of national interest, to evaluate its foreign policy we have to see if its national interest is achieved.

Concerning the international environment, international system and its characteristics which has direct links with each country's fulfillment of its foreign policy and its success or failure, is examined. Accordingly, the international system has a determining effect in the formation of countries' foreign policies which should be taken into considerations.

Based on the following two axes, confrontational/accommodating and ideal-centered/constraint-centered, Iran's foreign policy orientations (particularly in the Middle East) can be categorized into four types that is, confrontational/ideal-centered, confrontational/constraint-centered, accommodating/ideal-centered and accommodating/constraint-centered⁹.

	Confrontational	Accommodating
Ideal-centered	1979- 1981	1989- 1997
Constraint-centered	1981- 1989	1997- 2005

During the first period which starts from the Islamic Republic of Iran's establishment in 1979 to the beginning of the Iraqi invasion of Iran (1981), it can be said that Iran's foreign policy orientation was confrontational/ideal-centered. In this period, the main principles of Iran's foreign policy that is exporting the revolution, opposing the existence of Israel and supporting the Palestinian issue, caused fears and hopes in the Middle East region. The majority of the Middle Eastern countries, particularly the Arabs, felt threatened by Iran's Islamic revolution and consequently tried to confront it and isolate Iran.

During the second period (1981-1989), Iran's foreign policy orientation was confrontational/constraint-centered. In our view, the most significant consequence of the Iraqi invasion was that the Iranian authorities paid more attention to the facts of the international environment. The imposed war showed that Iran, as a state in the international system, was facing numerous constraints. These constraints caused the Iranian officials to make the government's survival their top priority. Although the Islamic Revolution didn't have expansionist goals, the role-perception of the Iranian state as a salvation, anti-authoritarian and anti-colonial state, caused the existing states in the Middle East region that were mostly undemocratic, authoritarian, and the major allies of the great powers, feel strongly threatened. The Iraqi attack on Iran, despite being against the international law including the UN charter, was explicitly and implicitly supported by almost all countries particularly the United States and the Soviet Union. In fact the imposed war made Iran's foreign policy more constraint-centered though its confrontational stance endured.

During the third period from the end of the imposed war until 1997, Iran's foreign policy orientation became accommodating/ideal-centered. In this era, Iran had to leave aside its previous confrontational policy because of the necessity of rebuilding the ruins remained from

⁹ Haji-Yousefi, Amir M.(2005): *Iran and the Middle East*, Tehran, Goftoman, pp. 9-13.



the war, but still for many reasons, followed its ideal-centered policy. Perhaps the most important reason for this, related to the international environment rather than the internal factors. In other words, despite the efforts of president Hashemi's administration to accommodate/adapt to the requirements of international environment in order to facilitate reconstruction of Iran's ravaged economy, for Iran to restore the confidence of the international community, especially Iran's neighbors, seemed to be a lengthy process. Therefore, the Middle East countries still viewed the Islamic Republic of Iran as a revolutionary country that is after exporting the revolution.

In the fourth period during Khatami's presidency, it can be said that Iran's foreign policy orientation was accommodating/ constraint-centered. Iran not only tried to expand its international ties through detent and confidence-building policy, especially in the Middle East region, but recognized that is facing many pressures and limitations in the existing international system. This caused Iran's foreign policy to emphasize cooperation and coalition-making. President Khatami's coming to power in 1997 and his policy of reforms in Iran's relations with other countries in addition to domestic affairs, encountered international adherence and as a result, Iran's relations with the Middle East countries improved remarkably.

2.2. Iran's neutral policy towards American invasion of Iraq

Since 1979, Iran has proved to be acting against the requirements of the by-polar international system by declaring its "neither East nor West" doctrine. In other words, despite the fact that the by-polar system required the states to adhere to either the West or the East, the Iranian state adopted an assertive policy based on admonition of both superpowers¹⁰. However, the collapse of the by-polar system brought about major change in Iran's foreign policy orientation, accepting the requirements of the international system. First, declaring the policy of "both north and south", Iran paid notable attention to the newly independent states of the former Soviet Union (north of Iran) on the one hand and the Persian Gulf countries (south of Iran) on the other. The main aim of this policy was expanding Iran's relations with its northern and southern neighbors. Secondly, by adopting a neutral stance in the face of US attack to drive Iraqi forces out of Kuwait in 1991, Iran sought to demonstrate that had no commitment to either side of the conflict who were Iran's enemies. Iran's policy of neutrality compared to its former policy of "neither East-nor West", was defensive in nature and rose from a partial understanding of the international environment and concern about the regional changes. Iran's policy of "both north and south" on the one hand and the policy of neutrality on the other hand, were adopted out of Iran's understanding of the requirements of the international system. The collapse of the Soviet Union and the US attack on Iraq in 1991 provided a golden opportunity for Iran to achieve some of its interests.

During the US invasion of Afghanistan in 2001, Iran once again resorted to policy of neutrality. It seems that the main reason for adopting this policy was to exploit the opportunity that Taliban's overthrow provided for Iran. The American presence in Afghanistan eliminated one of Iran's most significant security threats in the region. Furthermore, stabilizing Afghanistan could remove, to some extent, some of the most important problems Iran has been facing in Afghanistan during the last two decades such as the flood of Afghan refugees to Iran and the issue of drug trafficking. It can be said again that Iran took the policy of neutrality in an absolutely independent way and in accordance to its national interest.

¹⁰ Haji-Yousefi, Amir M.: "Waltz Theory of International Politics and Iran's Foreign Policy" (in Persian), *The Journal of Foreign Policy*, Institute of Political and International Studies, Tehran, Iran (Winter 2003).



But Iran's policy of neutrality in 2003 during the US attack on Iraq rose from Iran's serious concern for, and fear of, the possibility of being the next target. Thus, it can be said that the difference between Iran's policy towards the US attack on Iraq on the one hand and its policy towards the American invasion of Afghanistan on the other was that in the former the Iranian policy-makers took such policy to prevent the US from attacking Iran, while in the latter they took the cooperative policy to achieve some advantages in Afghanistan. In other words, the Iranian authorities did not perceive to be the next target when the Taliban was ousted in 2001 while the overthrow of Saddam in 2003 brought with it an existential threat perception in Iran. In fact, attacking Iraq, a member of the "axis of evil", caused serious concern among the Iranian leaders that the Bush neoconservative administration may have a real intention of a military attack on Iran.

Perhaps the most important reason for substantiating our argument that Iran's neutral policy towards the American invasion of Iraq was adopted because of its serious concern about a consequent attack of the US on this country is that despite Iran's cooperative stance in Afghanistan it was not reciprocated. Allegations against Iran continued and Iran was included in the axis of evil. Accordingly, Iran instead of taking a neutral posture was supposed to oppose the American invasion of Iraq. But such thing didn't happen since Iran was afraid of being seriously attacked militarily by the US after its control over Iraq.

2.3. Outcomes of Iran's neutral policy

Saddam's fall led to the elimination of Iran's most important security threat in the region. This paved the way for Iran's supremacy in the Persian Gulf and could alter the regional balance in its favour. The US officials know well that Iran and the United States have some common interests in the Persian Gulf such as stability of this region. They know further that the Persian Gulf regional security system cannot be established without Iran being engaged. In my view, even stability in post-Saddam Iraq is not possible without Iran's cooperation. Therefore, Iran by adopting a neutral policy towards American invasion of Iraq could not only strengthen its international position by opposing the war but also demonstrated its policy of abiding by international law and adhering to international organizations. On the other hand, Iran could still play the role of a champion, struggling against the new colonialism and imperialism, among the Third World countries. In sum, Iran's policy of neutrality which was based on three pillars i.e., preferring a non-military solution to the Iraqi crisis, emphasizing the non-proliferation of the weapons of mass destruction and commitment to multilateralism in international relations, strengthened Iran's international posture. However, adopting this policy antagonized the United States and thus Iran has been continuously accused of interfering in internal situation of Iraq.

Conclusion: The Prospect of Iran's Foreign Policy In Iraq

It seems that the recent presidential election in Iran may lead to some changes in Iran's foreign policy orientation. President Ahmadi-nejad has in the last few months showed his uncompromising stance vis-à-vis what seems to be the Western say American new imperialism. In my view, Iran's foreign policy orientation during the current government may lean towards confrontational constraint-centrism. In other words, Iran will take a more assertive though defensive foreign policy in general in order to achieve its national interests. According to president Ahmadi-nejad's administration, Iran's policy of detent and confidence-building has not led but to more suppression and humiliation of Iran. The country has been included in the "axis of evil" and every effort has been made to isolate it



internationally. The Western countries' stance regarding Iran's acquisition of peaceful nuclear technology is a good example. Iran's complete cooperation did not yield but more Western demands on the one hand and less concessions to Iran on the other. Thus, it is believed that the best way to confront this is to take an assertive foreign policy orientation. Accordingly, the Iranian government has to rely on its domestic support as well as using all leverages at its hand in order to regain Iran's strength regionally. One of these leverages is the chaotic situation in Iraq (and also in Afghanistan). It is not only possible that Iran can turn the presence of American forces in Iraq and Afghanistan to its advantage but also can be an instigator of the present surge in tensions at best and make Iraq hell for the occupiers at worst¹¹. Iran has not done that yet but if it is pressured by the United States, this may be considered by the Iranian authorities. In sum, Iran under president Ahmadi-nejad may end its policy of short-term cooperation and exploit the instable situation in Iraq if the American pressure to isolate Iran is increased. The most prudent and wisest policy for the West regarding Iran is to engage, not isolate Iran¹².

¹¹ Iran has enough capability to exploit the situation in Iraq. For Iran's assets and liabilities in this regard see, Weinstein, Michael A.: "Iran's Bid for Regional Power: Assets and Liabilities", PINR, 6 September 2004.

¹² Hunter, Robert: "Engage, Don't Isolate, Iran", *The San Diego Union Tribune*, June 27, 2004.







UNISCI Discussion Papers

LA CUESTIÓN DE LA IDENTIDAD EUROPEA EN EL PROCESO DE ADHESIÓN DE TURQUÍA

AUTOR:¹

PILAR BALET ROBINSON
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Introducción

Muchos ciudadanos de la Unión Europea rechazan la entrada de Turquía en el espacio europeo debido, principalmente, a una condición que, según ellos, no cumple: la de la europeidad. Una cuestión que puede parecer sencilla y básica a simple vista, pero que se complica a medida que se profundiza en su estudio. El significado de Europa, así como la definición de “europeo/a” entrañan numerosas contradicciones e inexactitudes que a menudo olvidamos. Exigimos a Turquía ser europea, pero ¿qué significado tiene realmente esta condición?

Se trata de una cuestión que abordaré en esta ocasión desde las perspectivas geográfica y cultural. En primer lugar, estudiaré los límites geográficos y políticos de nuestro continente, así como los límites de una posible Unión Europea con fronteras en Oriente Medio. A continuación, analizaré las diferencias culturales entre turcos y europeos haciendo hincapié en la delicada cuestión religiosa, así como en la idiosincrasia de la propia identidad turca. Por último, la conclusión del artículo abordará el último informe publicado por la Comisión Europea sobre el estado de Turquía, así como el valor de la diversidad y la tolerancia en la construcción de la Unión.

1. Los límites geográficos y políticos de Europa

¿Dónde están los límites geográficos de la Unión Europea? El artículo 49 del Tratado de la Unión Europea establece que “cualquier estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del Artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión”. Estos criterios establecen que para pertenecer a la Unión el país en cuestión debe estar fundado sobre los principios de la libertad y la democracia, así como asegurar el respeto a los derechos

¹ 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.*



del hombre y al estado de derecho². Criterios que ya en 1957 abrían las puertas de un proyecto pluralista con ansias de instaurar y asegurar la paz en Europa.

Cincuenta años después del nacimiento de la Comunidad, los ciudadanos europeos nos preguntamos si para asegurar la paz es necesario invadir pacíficamente territorios con profundas diferencias culturales, económicas y políticas. También nos preguntamos hoy cuáles son los límites de nuestras instituciones europeas e incluso quién es el legítimo juez capaz de determinar el acceso a la estabilidad y bienestar de la Unión.

El Artículo 49 establece que el país debe ser, en primer lugar, “europeo”. Para poder determinar si Turquía pertenece o no a esta categoría, es necesario aproximarse a los límites geográficos del viejo continente. Concretamente, el límite sur-oriental de Europa se sitúa en el mar de Marmara donde el estrecho del Bósforo divide Turquía en dos, dejando menos del 5% de su territorio en Europa. El resto del país se extiende por la península de Anatolia hasta la frontera con diferentes países de Oriente Medio³. Según estos datos, Turquía es un estado territorialmente asiático por lo que no debería haber dudas acerca de su condición de estado no europeo y, por lo tanto, sin posibilidades de entrar en la UE. Sin embargo, desde diciembre de 2004, Turquía es candidato a formar parte de Bruselas. Decisión que ha levantado ampollas entre muchos ciudadanos que defienden que Turquía no es suelo europeo, y por lo tanto, no puede entrar en la Unión.

Lo que muchos de estos ciudadanos no han considerado es que en múltiples ocasiones los límites terrestres de Europa no coinciden con sus fronteras políticas⁴. Es el caso de Chipre, cuya adhesión no despertó profundos debates en Bruselas. Una isla que geográficamente pertenece a Asia Menor, pero con voz y voto en el Parlamento Europeo. Lo mismo ocurre con los departamentos de ultramar franceses (la Guyana francesa, Martinica, Guadalupe y Reunión), las regiones insulares portuguesas (Madeira y las Azores) o los territorios españoles en las islas Canarias, Ceuta y Melilla. Territorios que pertenecen a la geografía americana o africana, respectivamente, pero que políticamente se incluyen dentro de los límites europeos.

Por otro lado, también deben tenerse en cuenta los territorios del noreste europeo. Los montes Urales en Rusia delimitan la frontera entre Europa y Asia dejando Ucrania y el Cáucaso dentro de los límites de nuestro continente. ¿Debemos por ello considerar la adhesión de Ucrania o incluso del convulso Cáucaso simplemente por el hecho de cumplir la condición geográfica? Hoy día la realidad europea demuestra que los 25 aceptan o excluyen a nuevos miembros sin tener en cuenta el factor geográfico. Rusia podría considerarse el estado europeo de mayor tamaño, y no por ello, está automáticamente incluido en el proyecto político de la Unión.

Las fronteras que delimitan la Europa del siglo XXI son barreras que, en la mayoría de las ocasiones, se forjaron entre los nacionalismos del XIX y a raíz de unas necesidades que poco tienen que ver con la Europa del tercer milenio. Sin duda, no se puede entender la Europa de hoy según los parámetros políticos o culturales de hace dos siglos, ni tan siquiera por aquéllos que surgieron tras la Segunda Guerra Mundial. Del mismo modo, tampoco Turquía es hoy la misma que hace 200 años. La Europa de los estados ha dado paso a una Europa globalizada que, a raíz de la candidatura del país musulmán, se ha visto obligada a reflexionar con urgencia sobre su propia construcción e identidad y donde además, según

² *Les traités de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice* (2002), París, La documentation française.

³ *The Times Atlas of the World* (2002), Times Books.

⁴ Brotóns, Ramiro (coord.) (2005): *Los límites de Europa: la adhesión de Turquía a la UE*. Academia Europea de Ciencias y Artes.



estudios recientes, tan sólo el 2% de su población se siente plenamente representada por las instituciones o los políticos europeos⁵.

Por ello, los límites geográficos no deberían convertirse en una condición imprescindible para un país que ha decidido mantener su vocación occidental desde hace casi un siglo. Según el Tratado de Roma, la Unión se creó para asegurar y mantener la paz en Europa. Si para lograrlo debe abrir sus fronteras hasta Ankara, la condición geográfica pasa a un segundo plano frente a otras necesidades e intereses prioritarios.

Del mismo modo, antes de realizar cualquier ampliación geográfica resulta imprescindible el estudio del nuevo vecindario de la Unión. La adhesión de Turquía supondría ampliar nuestras fronteras hasta los límites de complejos países con futuro incierto, como Iraq, Irán o Siria. Las cifras de las últimas encuestas europeas hacen pensar que, por el momento, la ciudadanía europea es incapaz de identificarse con un país cuyas regiones orientales albergan problemas de terrorismo, nacionalismo kurdo y subdesarrollo, así como conflictos derivados del vecino Iraq y la intervención occidental⁶. La extensión de los límites europeos a la península de Anatolia podrían conllevar serios problemas de estabilidad para la UE. Por ello, llegado el momento, Bruselas deberá estudiar minuciosamente la propuesta turca e inclinar la balanza hacia una Unión fuertemente cohesionada pero limitada, o hacia una potencia mundial con más puntos vulnerables. Si, finalmente, Europa decide continuar por el camino actual hacia la ampliación turca, deberá afianzar su papel en la sociedad internacional a través de una política exterior y de seguridad común fuerte capaz de afrontar los riesgos que los conflictos tanto internos como externos del país musulmán podrían ocasionar a la seguridad del conjunto de la Unión.

2. Las diferencias culturales: la cuestión religiosa

Considerando que tan solo el 2% de la población de Europa se siente plenamente europea, resulta contradictorio el aumento del rechazo a la candidatura turca por motivos de identidad. Cifras que alcanzan ya el 61% de los encuestados en Alemania y el 57% en Francia⁷. En la mayoría de las ocasiones, este rechazo viene determinado por cuestiones de tamaño o de índole religiosa. Con la adhesión de Turquía, sus 70 millones de habitantes, la gran mayoría de ellos musulmanes, adquirirían una importante capacidad de decisión en el seno de la Unión.

La cuestión de la identidad europea es aún un asunto inmaduro en proceso de estudio. Hace apenas unos días, el canciller austríaco y presidente de turno de la Unión, Wolfgang Schüssel, proponía definir “el sistema de vida europeo”⁸. Para ello, el canciller indicó, además, que “es necesario encontrar el marco de Europa, cuál es el modelo, cómo queremos vivir, qué beneficio proporciona Europa, cuáles son sus fronteras...”. Declaraciones que resucitan los debates complementarios en torno a la Constitución y la Identidad europeas. Algunos investigadores defienden la existencia de esta identidad como resultado de la herencia común greco-romana, cristiana e ilustrada compartida por los actuales miembros. Unos conceptos que durante siglos homogeneizaron culturalmente a la población del

⁵ *La Constitución Europea* (2005), Garrigues y Expansión.

⁶ Pécout, Gilles (2004): *Penser les frontières de l'Europe*, Éditions Rue d'Ulm.

⁷ Kohen, Sami: “Being large as a problem”, *Turkish Press*, 12 diciembre 2005.

⁸ Rituerto, Ricardo M. de: “Austria propone definir el modelo de vida europeo antes de hablar de la Constitución”, *El País*, 10 octubre 2005.



continente a través de las influencias y las conquistas⁹. Por otro lado, otros estudiosos afirman que la identidad europea se ha construido históricamente por oposición a otros, como lo fueron los “bárbaros”, los “infielos” o los “salvajes”. Este grupo incluiría, además, a los musulmanes mongoles, tártaros, árabes y turcos que durante siglos supusieron una amenaza para Europa. Sin duda, se trata de una teoría que, probablemente, continúe enraizada en el seno de muchos europeos que hoy rechazan la candidatura turca¹⁰.

Nadie duda de la herencia compartida por los ciudadanos europeos. Sin embargo, resulta necesario abordar las importantes diferencias culturales que se extienden por los territorios del continente. Entre ellas, las 21 lenguas oficiales que convierten a la Unión Europea en una compleja babel lingüística. Se trata de unas diferencias que en diversas ocasiones han ralentizado los procesos de adhesión de determinados países, como lo fue el de Gran Bretaña. La ampliación de la Unión a Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña abrió los debates sobre la identidad y las fronteras de Europa en la década de los años 60. Una candidatura que fue rechazada en dos ocasiones debido a las continuas rivalidades entre franceses y anglosajones y que no logró su propósito de adhesión hasta 1972.

Las diferencias culturales en el marco europeo son obvias. Diferencias que, en muchas ocasiones, plantean preguntas acerca de la validez de la “herencia cultural europea” como condición de admisión. Sin duda, la herencia cultural compartida por españoles, franceses e italianos es inmensa. Del mismo modo, ésta también abarca en muchos aspectos a nuestros vecinos del norte de África. Unas similitudes culturales enraizadas en la lengua, la memoria, las costumbres o el carácter mediterráneo que distan mucho de parecerse a los ciudadanos eslavos y escandinavos. Con esto no quiero negar las diferencias culturales con Turquía, sino recordar que entre los diversos puntos cardinales de Europa siempre han existido valores culturales diferentes, que nunca han supuesto un problema para las sucesivas ampliaciones de la Unión.

Muchos de los que rechazan la candidatura turca alegando sus diferencias culturales basan sus argumentos en la delicada cuestión religiosa. Con un 95% de su población musulmana, el acceso de Turquía aumentaría el número de fieles mahometanos a alrededor de 85 millones de ciudadanos en la Unión. El último informe publicado por la Comisión Europea acerca del proceso de adhesión turco establece que quedan todavía múltiples aspectos culturales que deben modificarse antes de permitir la plena incorporación de Ankara¹¹. Entre ellos, la situación de inferioridad de la mujer y la ausencia de muchas libertades fundamentales, entre ellas la religiosa. Aspectos que muchos achacan al componente islámico de su población y gobierno.

Se trata de una toma de posición contradictoria si tenemos en cuenta que muchos de los que hoy rechazan la candidatura turca, albergaron sentimientos pro-bosnios o kosovares y esperan, además, la plena integración de los Balcanes en el espacio de la Unión. Países europeos de pleno derecho que incluyen dos estados de tradición musulmana con una amplia herencia cultural compartida con Turquía: Bosnia y Albania. Sin duda, la posible adhesión de estos países pondría en tela de juicio una afirmación que muchos evitan por ser políticamente incorrecta: la incompatibilidad de ser europeo y musulmán al mismo tiempo.

⁹ López de la Vieja, M^a Teresa (2005): *Ciudadanos de Europa*. Madrid, Biblioteca Nueva.

¹⁰ Ver Brotóns, *op. cit.*

¹¹ EC: “Turkey 2005 Progress Report”, 9 noviembre 2005.



A lo largo de la construcción europea, diversas situaciones ponen de manifiesto las contradicciones que surgen a causa del componente religioso¹². Hace tan solo 30 años que Chipre separa a cristianos y musulmanes. Sin embargo, desde mayo de 2004 tan solo los cristianos pueden denominarse europeos. ¿Son acaso los ciudadanos de religión cristiana más europeos que sus vecinos musulmanes? Muchos se han llevado las manos a la cabeza tras conocer la solicitud de adhesión de Marruecos a la Unión. Sin embargo, parecen no recordar la pertenencia de Argelia a la Comunidad Económica Europea hasta su independencia en 1962. ¿Era entonces Argelia “culturalmente” más europea que ahora?

Sin duda, los atentados de Nueva York y Washington en 2001 radicalizaron las diferencias entre las culturas de tradición musulmana y cristiana en todo el mundo. Un informe publicado recientemente por la Dirección de Asuntos Religiosos de Turquía y la administración del AKP (partido liderado por Erdogan) afirma que, desde los atentados del 11-S, se han registrado 120 incidentes contra musulmanes en territorio europeo¹³. Por su parte, los altercados del pasado otoño en París terminaron con más de 5000 coches calcinados y alrededor de 1000 detenidos, en su mayoría inmigrantes musulmanes del norte de África. Altercados ocasionados, en la mayoría de las ocasiones, por los prejuicios de Occidente, la ignorancia y la falta de integración de los inmigrantes fieles al Islam. Tres cuestiones que deberían ser muy tenidas en cuenta a la hora de analizar el rechazo cultural de los europeos hacia la candidatura turca.

El hecho religioso es, sin duda, el factor que determina la principal diferencia cultural entre turcos y europeos. Una diferencia que, muchas veces, se esconde bajo el amparo de cuestiones económicas o políticas. El aumento de la islamofobia alimenta una creciente y preocupante “turcofobia” entre muchos sectores tradicionales de una Europa que, según su proyecto de Constitución, se autodenomina laica. Por ello, es necesario dar a conocer una Turquía que hoy comparte con Bruselas unos fuertes valores culturales capaces de cumplir, poco a poco, con las exigencias del proyecto europeo.

3. El debate de la identidad en Turquía

Diferentes artículos publicados recientemente en la prensa turca abordan una cuestión de gran interés para el futuro de las relaciones turco-europeas: el aumento de la hostilidad entre la población hacia todo aquello que no sea turco, especialmente hacia aquello proveniente del oeste de Anatolia, incluida Europa¹⁴. La influencia de las corrientes islámicas radicales, la intervención de los EE.UU en Iraq, así como el cumplimiento de los criterios de adhesión a la UE sitúan al Gobierno de Ankara en un delicado sistema de equilibrios entre las raíces musulmanas del país y los requisitos de Occidente. La población turca se divide, actualmente, entre aquéllos que buscan modernizar el país y los que prefieren volver a sus raíces y oponerse a cualquier signo de modernidad proveniente de Occidente¹⁵.

Un debate que parece trasladarse al campo de la política tras el reciente veredicto de la Corte Europea de Derechos Humanos que autoriza la prohibición del uso del velo en los

¹² Para ampliar información sobre la construcción de Europa, consultar Pécout, Pilles (2003): *Penser les frontières de l'Europe*, Éditions d'Ulm.

¹³ “AKP Administration documents attacks against Muslims in Europe”, *Turkish Daily News*, 22 de noviembre de 2006.

¹⁴ Ferentinov, Ariana: “A friend that Turkey needs”, *Turkish Daily News*, 21 noviembre 2006.

¹⁵ Seundi, Nevval: “European Muslim Turks”, *Zaman*, 7 diciembre 2006.



edificios públicos. El equipo de Erdogan ha desafiado a la Unión Europea anunciando que no respetará la decisión ya que, según el propio primer ministro, no compete a este organismo, sino a los estudiosos del Islam. Una decisión que alimenta y enciende todas las polémicas relacionadas con las diferencias entre los partidarios de una u otra tendencia y que ya hace más de un año anunció en Francia la actual tormenta política de Ankara.

Sin embargo, y a pesar de las recientes declaraciones del *premier* turco sobre el uso del *hajib*, es necesario subrayar su labor por mantener la unidad del país ante los “complots que amenazan su estabilidad”¹⁶, así como por la integración y participación de los inmigrantes turcos en la vida política, económica y social de los países europeos en los que residen. Turquía es un país con una compleja identidad que reúne dos conceptos que normalmente permanecen separados en otros países: el de nacionalismo y el de modernidad. Se trata de un sistema único gobernado por un partido de corte islamista que respeta los valores tradicionales y los modernos por igual. Una compleja identidad construida durante siglos mediante las influencias recibidas de Oriente y Occidente y que, actualmente, ha decidido apostar por un camino único que reúne características culturales muy heterogéneas imposibles de comparar con determinados estándares occidentales. Por ello, y porque el futuro de la estabilidad de Turquía es un problema que compete al conjunto de la UE, los ciudadanos europeos deberían dar la oportunidad a Ankara de demostrar su capacidad de adaptación al modo de vida europeo sin exigir la homogeneización absoluta y el rechazo a sus profundas y enraizadas tradiciones.

Conclusión

Los 25 estados de la Unión Europea componen un mosaico cultural y étnico del que los europeos pueden sentirse orgullosos. Europa cuenta hoy con diferentes sistemas democráticos, una economía fuerte y unida y unos valores respetados por todos sus miembros. Caracterizada por su respeto a las libertades fundamentales, la Unión Europea ha decidido mantenerse al margen de cuestiones religiosas declarándose laica en su nuevo proyecto político. Una decisión que permite y asegura la igualdad de derechos para sus estados y ciudadanos, así como para los 12 millones de musulmanes (entre ellos, alrededor de 4 millones de inmigrantes y descendientes turcos) que viven en la Unión.

Europa vive hoy un conflicto interno que desestabiliza los pilares sobre los que se construyó la comunidad europea hace 50 años. El retraso económico y político de Turquía sumado a los recientes altercados protagonizados por inmigrantes musulmanes en Francia, Holanda y Gran Bretaña alimentan las reticencias sobre la futura anexión de Ankara, levantando las murallas de una Europa fortaleza temerosa de abrir las puertas a la diversidad. Los atentados terroristas de los últimos años junto con el disparo de los índices de inmigración musulmana en determinados países de la Unión han levantado la alarma social en todo el continente. El continuo flujo de noticias inquietantes publicadas por los medios de comunicación se ha unido a la manipulación desarrollada desde determinados partidos políticos sedientos de votos. Una combinación explosiva que ha magnificado los temores de los ciudadanos que desconocen la verdadera realidad del Islam en Europa y de la adhesión de Turquía.

¹⁶ Declaraciones del propio Erdogan recogidas en el *Turkish Daily News*, 21 noviembre 2006.



Actualmente, Ankara continúa inmersa en un proceso de reformas que resulta imprescindible para acceder a la Unión. El reciente informe de la Comisión sobre Turquía refleja que el país va por el buen camino hacia la homogeneización de su vida democrática y política a los estándares requeridos. Sin embargo, todavía quedan aspectos que deberán desarrollarse ampliamente durante estos años de reformas antes de autorizar su plena adhesión a la Unión. Uno de ellos preocupa especialmente a los europeos: la cuestión de la igualdad de género. En la actualidad, y a pesar del buen trabajo realizado en el país, las mujeres turcas continúan siendo consideradas inferiores a los hombres en muchas regiones. Sus índices de escolarización son menores, muchos matrimonios siguen siendo de conveniencia, y la violencia y la poligamia se mantienen como prácticas habituales entre determinados sectores de la población. Además, su participación en la vida política es muy pequeña y, laboralmente, son menos activas que los varones¹⁷.

Asimismo, la Comisión establece que la libertad religiosa en Turquía dista mucho de ser una realidad. Las comunidades no musulmanas continúan encontrando serias dificultades relacionadas con sus derechos de propiedad, su estatus legal, la gestión de sus fundaciones o la posibilidad de formar a su clero. Asunto que resulta chocante si tenemos en cuenta que el estado turco paga y forma, a través de la *Diyanet* o Dirección de Asuntos Religiosos, a los imanes que desarrollan sus actividades a lo largo y ancho de su territorio. Además, el marco legal actual no reconoce el derecho de estas comunidades religiosas a asociarse con el fin de promocionar su religión¹⁸.

Por su parte, Turquía deberá decidir si los cambios estructurales impuestos desde Bruselas se compensan con las ventajas aportadas por la Unión. Europa atraviesa un delicado momento con un futuro más que incierto. A día de hoy, la identidad europea continúa siendo un concepto abstracto y la integración de sus miembros es un reto que sólo podrá lograrse a medio y largo plazo. Asimismo, los 25 carecen de una visión compartida sobre el presente y el futuro de la Unión que dificulta la continuidad del proceso constitucional europeo. En el peor de los casos, Turquía deberá decidir si mantener su independencia o arriesgarse cediendo muchas de sus competencias a una Unión desunida.

Sin duda, y en caso de pretender la confianza de los europeos, Turquía tiene todavía mucho trabajo que hacer. Un trabajo que no sólo abarca aspectos económicos y políticos, sino también culturales. Con ello, no quiero decir que Ankara deba homogeneizar su cultura según los valores europeos, ni rechazar el Islam como condición para ondear su bandera en Bruselas. Sin embargo, deberá asegurar las libertades fundamentales compartidas por anglosajones, latinos, eslavos y escandinavos.

Por otro lado, los próximos años de negociaciones son el plazo que la Unión Europea tiene para afianzar una identidad basada en la diversidad y la tolerancia. La historia del continente ha configurado una identidad europea basada en una serie de valores adquiridos tras las invasiones, las guerras y las revoluciones. No existe una única y estática identidad europea que se haya mantenido imperturbable durante siglos, sino que ésta se ha configurado a través de la adquisición e interpretación de múltiples elementos de otras culturas que, en un momento dado, estuvieron presentes en el continente¹⁹. Mantener el miedo a la “invasión” musulmana resulta sorprendente si se estudian detenidamente las cifras de inmigrantes o de

¹⁷ Para ampliar información ver Pérouse, Jean-François: “La Turquie est-elle intégrable?”, en Pécout, Gilles (2003): *Penser les frontières de l'Europe*, Éditions d'Ulm.

¹⁸ EC “Turkey 2005 Progress Report”, 9 noviembre 2005. Brussels.

¹⁹ Marquina, Antonio (ed.) (2002): *España-Irán: Globalización, Cuestiones Regionales y Diálogo Cultural*. Madrid, UNISCI.



ataques terroristas en el continente europeo durante los últimos cinco o diez años. En todo caso, los alrededor de 15 millones de musulmanes que habitan actualmente en Europa más que amenazar la identidad cultural del continente, enriquecen con sus tradiciones y costumbres la ansiada identidad europea, elemento clave en la construcción e integración de la Unión.

En este contexto, Barroso, presidente de la Comisión Europea, afirmó hace unas semanas en Lisboa que “Europa necesita una dimensión más realista y mayor. Estamos en el siglo XXI y el gran reto es la globalización. Por ello, necesitamos ideas y energías nuevas”²⁰. Para superar este reto, Bruselas necesitará el respaldo de una política exterior y de seguridad común fuerte capaz de asegurar la integridad de la Unión ante un nuevo vecindario.

Para concluir, recordaré las palabras de Pinkerton: “Europa es un continente abierto con vocación universalista, sin más límites que aquéllos derivados de su propio progreso”²¹.

²⁰ “Turkish membership would help EU compete with China, says Barroso” *Turkish Daily News*, 5 diciembre 2005.

²¹ Pécout, *op. cit.*







UNISCI Discussion Papers

RELATIONS BETWEEN POLAND AND ITS EASTERN NEIGHBOURS AFTER THE 1999 NATO ENLARGEMENT¹

AUTHORS:²

MACIEJ CELEWICZ,
Institute of East Central Europe, Lublin
MONIKA NIZIOŁ-CELEWICZ
Maria Curie-Skłodowska University, Lublin

Introduction

The main priority of Polish foreign policy since the beginning of 1990's was membership in NATO. Joining the alliance was seen as a guarantee of national security, as it eliminated the "twilight zone" – the security vacuum between the West and the post-Soviet territories. Membership in NATO perceptibly reinforced Poland's European and international standing. The second goal was joining the European Union. These events, as part of a broader process of transformation of Polish international position were crucial for reconstruction of relations with its eastern neighbours.

The article concentrates on analysing Poland's relations with Russia, Belarus and Ukraine. Relations with Lithuania are not considered, though it is one of Polish eastern neighbours, because it belongs to the same security system as Poland does. As a NATO member Lithuania represents a different case than other Poland's neighbours in the East, which are part of a security architecture based on the Collective Security Treaty within the Commonwealth of Independent States.

It is also needed to clarify that the analysis will be limited mostly to political relations. It does not deal with other dimensions of mutual relations (e.g. economic) in view of the wide-ranging subject of analysis and the fact that the political consequences of NATO enlargement seem to be the most significant.

The NATO enlargement gave rise to many tensions and internal debates within Russia, Ukraine and Belarus. The Russian Federation, after its failure to block this process, concentrated its efforts on influencing the direction of NATO evolution, and – more broadly – on the shape of a new security architecture in Europe. Belarus, disappointed by both the

¹ An earlier version of this article has been published in: Celewicz, Maciej; Nizioł-Celewicz, Monika: "The Impact of NATO Enlargement on Poland and its Eastern Neighbours", *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*, Year (2) 2004, pp. 44-48.

² *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.



endeavours to restore the old order, and the attempts to co-operate with the West, followed the Russian attitude. Ukraine, before the orange revolution, tended to use NATO as an instrument of striking balance between Western and Russian influence. The events in the end of 2004 and the beginning of 2005 resulted in the debate over the final decision on joining NATO.

It is difficult to analyse the phenomenon NATO expansion as a fact isolated from wider context of international relations. One should bear in mind the complexity of relations in Central and Eastern Europe [CEE], resulting from the growing interdependence between these countries in a context of globalisation. Economic, social and cultural factors influence European affairs more than ever before. Globalisation must be seen as one of the main reasons for EU enlargement, which employed successfully soft influence tactics in order to solve the Ukrainian crisis.

The main objective of this paper is to evaluate the impact of the 1999 NATO enlargement on the relations between Poland and its Eastern neighbours. However, we cannot omit the significance of Poland's accession to the EU (May 2004) and the recent NATO expansion onto the Baltic States (April 2004) as sequels to the larger process of rebuilding the transatlantic security structures.

1. Poland's Eastern policy priorities

After the breakdown of communism, Poland tried to get rid of the historical burden of dependence on the Soviet Union by a radical reorientation of its political strategy. The Polish Eastern policy after 1989 can be roughly described as a hasty escape from the East to the West. The new quality in Poland's diplomacy towards its Eastern neighbours amounted to resigning any claims (esp. territorial). The most significant was the resignation of Vilnius and Lvov, which belonged to Poland in the past.³ This step enabled Poland to rebuild correct relations with the neighbours.

The Eastern neighbours were carefully watching Poland's steps, both with certain expectations and concerns. The so called "double-track policy" towards the East was supposed to be an answer to this complicated situation. This concept of foreign policy introduced in 1990 by Krzysztof Skubiszewski, the then minister of foreign affairs, was addressed not only to Moscow, but also to the other Soviet republics. The idea was to treat all the Eastern neighbours as independent and equal partners.

On the one hand, Poland's security still depended on the situation behind its Eastern border. Therefore, the instability of the region in the 1990s could not have been ignored by Polish decision-makers. On the other hand, there was little chance of improving the situation by unilateral efforts. Poland, struggling with its own economic and political difficulties, had no instruments to support democratic transformations of Ukraine or Belarus, let alone Russia. As a former Soviet satellite, Poland had problems similar to those of its neighbours', and offered a rather weak helping hand, or example. Moreover, its ambitions were limited by the Russian penetration of the Belorussian and Ukrainian political and economic systems. The Eastern-European elites were not ready to accept help, either. The societies in question retained their past mentality, unable to take advantage of the newly gained independence.

³ See more in: Snyder, Timothy (2003): *The Reconstruction of Nations: Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus. 1569-1999*, New Haven, Yale University Press.



It took our Eastern neighbours a few years to realize the need of facing these obstacles and to overcome them to some extent. From the Polish perspective, the crucial moment came with the year 1999, which started a new phase in our Eastern policy. Poland felt secure and self-confident enough to launch a policy of engagement into the Eastern affairs. Although the results appeared less spectacular than it could have been measured by the level of trade exchange or diplomatic contacts, the direction is by no doubts right.

According to *The National Security Strategy* of July 2003, Poland wants nowadays to develop “partnership-based relations” with Russia and backs up (“will take practical measures in support of”) the deepening of Russia’s co-operation with NATO (provided that there is no “adverse impact on NATO’s effectiveness and internal decision-making process”). Polish decision-makers also declare the will to “fill with real substance” the formula of Polish-Ukrainian strategic partnership and their support for Ukraine’s Euro-Atlantic aspirations (within NATO’s “open door” policy).⁴

The events from the end of 2004 in Kiev showed that it is not an exaggeration to claim that Poland plays the role of Ukraine’s advocate in the West. Poland’s engagement in Central and Eastern Europe helped to intensify regional co-operation, which resulted in stimulating processes of democratic transition and integration – creating a kind of European added value.⁵ However Polish efforts without a wider support from the West to forge closer links between NATO and the European Union – on the one side – and Russia, Ukraine or Belarus – on the other, may turn out to be either ineffective or counter-effective.⁵

Generally speaking, Polish successful aspirations towards NATO forced Russia and Belarus to strengthen their co-operation with NATO, and encouraged Ukraine to consider joining that alliance, too. Without a revision of these relations, NATO expansions would not be possible. Therefore, we can say that Poland’s security policy introduced after 1989 contributed to an increase in European security in general.⁶

2. Attitudes towards Poland’s accession to NATO

While evaluating Russian, Ukrainian and Belorussian attitudes towards NATO’s Eastern expansion, we need to take into consideration the fact that apart from objective threats to our neighbours’ security there were also strong subjective fears, mostly unjustifiable, but equally significant. Each of the countries looked at Poland through “historical lenses” which complicated the already difficult post-Cold War relations.

Poland was perceived – on the one hand – as a country that used to belong to Russia’s sphere of influence⁷, a “buffer zone” between post-Soviet space and the West, and – on the

⁴ Belarus, for understandable reasons, was not mentioned in the document. See: *The National Security Strategy of the Republic of Poland*, 22 July 2003, in <http://www.msz.gov.pl>.

⁵ See: Krause, Katarzyna; Orzechowski, Artur (2003): “Poland’s Bilateral Relations – United States”, *Yearbook of Polish Foreign Policy*, p. 217.

⁶ Jaroszewicz, Marta; Szerepka, Leszek: *Wstępny Raport Projektu OSW: "NATO i partnerzy w Europie Wschodniej i Południowym Kaukazie*, in <http://www.osw.waw.pl/programy/nato/raport/Raport.doc>.

⁷ According to Jolanta Bryła, a sphere of influence is “an area with respect to which states have agreed that one or more of them will have exclusive freedom of action, [...] a commitment by two states that each will refrain from interfering or exerting influence in a territory which, as between contracting parties, is reserved for exclusive operations by the other”. She draws a distinction between “sphere of influence” and “sphere of interests”. The latter is understood “solely in the context of relations between equal powers” and mainly refers to



other hand – as an example of successful transformation (particularly for Ukraine). In that context, joining NATO by Poland was a source of threats and challenges for Russia (and Belarus) and a chance to improve its geo-political situation for Ukraine.

2.1. Russia

Russia's attitude towards the 1999 NATO enlargement was from the very beginning negative. The issue served to forge an almost unique consensus among all wings of Russian politics.⁸ Moreover the enlargement became one of the most thorny issues in Russia's post-Cold War relationships with the West. Russians felt betrayed by the decision of the Western powers, since Mikhail Gorbachev was assured, during talks over German unification, that there would not be any expansion of the alliance.⁹

According to Russia's elites, NATO's origins undermined its credibility as a core institution of a new European security system. The alliance was formed to counter the danger that had already disappeared and remained just a symbol of the Western (i.e. American) hostility towards Russia. If there is no longer a security threat from any European power, then why should NATO expand? The lack of a convincing answer to that fundamental question meant to Russians that the alliance still represented a threat to their security.

Russia's answer was simple: if the Eastern-bloc organisations were dissolved, NATO should be dissolved too, or at least evolve into a political talk-shop or a peacekeeping force under the control of the Organisation for Security and Cooperation in Europe [OSCE]. As Richard Sakwa noticed, "Russia became the champion of institutional revisionism, seeking to renegotiate the European security system by enhancing the role of the OSCE – as long as the organisation remained constrained by rules of consensus".¹⁰

Russia has called for a comprehensive system of collective security based on the OSCE since the beginning of the 1990s. If the OSCE – gaining stronger institutional framework – was indeed to become the main vehicle for postcommunist European security, then NATO enlargement would have been meaningless, and its influence on European affairs would have been diminished considerably.¹¹

some kind of economic monopoly. See: Bryła, Jolanta (2002): *Strefy wpływów w stosunkach międzynarodowych: Aspekty teoretyczne i praktyczne na przykładzie supermocarstw*, Poznań, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, p. 47.

⁸ Russian leaders claimed on a number of occasions that Russia could join NATO, but there were just political declarations meant to divide the West, rather than to strengthen the alliance. Mikhail Gorbachev in the 1980, and General Alexander Tsalko (deputy chair of Russia's Defence Committee) in 1991 (*Soviet Weekly*, 31 October 1991, p.4) both made such declarations. In 1994, Boris Fedorov argued that Russia's membership would end the American domination in the organisation, and would counter Germany's growing power (*Izvestiya*, 6 September 1994, in <http://www.izvestia.ru>). In 1998, Alexei Arbatov, vice-charman of the Defence Committee, (Rodkiewicz, Witold: "Rosja i NATO: Gry ciąg dalszy", *Sygnaly*, 8 July 1998) and finally Vladimir Putin entertained the possibility that Russia could join NATO, albeit on "equal terms" (*RFE/RL Newslines*, 3 July 2001, in <http://www.rferl.org/newslines/2001/07/1-RUS/rus-030701.asp#archive>).

⁹ For details see: Black, Joseph Laurence (1999): *NATO Expansion: Bearing Gifts or Bearing Arms?*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield.

¹⁰ Sakwa, Richard (2002): *Russian Politics and Society*, London, Routledge, p. 415.

¹¹ Yeltsin's declaration from 1997 made in the Council of Europe summit in Strasburg. Malak, Kazimierz (2001): *Czynnik wojskowy w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej (1991-2000)*. Warszawa, Akademia Obrony Narodowej, p. 177.



But there was another reason why Russia opposed NATO expansion to the East. That process was for Russia tantamount to a decrease of its influence, particularly in the so called “middle abroad” (former Soviet satellites in Central and Eastern Europe [CEE]). Though the CEE region was not a priority in Russia’s foreign policy, it mattered in the wider context of global rivalry over spheres of influence.¹² Russia’s *niet* to NATO enlargement was mainly a result of opposition against the growing US hegemony, because NATO was perceived as an American military “arm” in Europe. It was also a result of an incessant fear of becoming marginalised in international affairs – of being excluded from decision-making over one of the key security issues.

Therefore, Russia tried to hinder the process of NATO enlargement in all possible ways. Since it became obvious that the concept of strengthening OSCE was rejected by the West, Russia concentrated its efforts on supporting the idea of the Common Foreign and Security Policy [CFSP] calling for the building of the a “European” security system instead of an “Atlantic” one, as contradictory to European interests. Russia sought a special role for itself in that system – the role of an equal partner deciding over European issues together with other European powers.¹³

For most of the Russian elites the very existence of an expanded NATO would create a permanent source of tensions in Europe. As Andrei Kozyrev, the then minister of foreign affairs, put it, “NATO’s advance toward Russia’s borders cannot but be seen as a continuation, though by inertia, of a policy aimed at containment of Russia.”¹⁴ Paradoxically, at the same time he acknowledged the rights of a sovereign country, such as Poland, to join any alliance it wanted.¹⁵

According to Sergei Karaganov, director of the Council for Foreign and Defence Policy [CFDP]¹⁶, NATO’s plans for expansion meant “a potential new Yalta”. He claimed that “by accepting the rules of the game that are being forced on her... Russia will lose.”¹⁷ Though he understood the CEE states’ motives, he suggested integration with the EU and warned against the “erosion of the European security system” if based on NATO. He also warned against the revival of nationalist forces and an imperial, revisionist policy of Russia.¹⁸

These concerns seemed to be justified if we take into consideration the rhetoric used by nationalist and communist leaders. Some of them responded by insisting that if NATO expanded, Russia should create its own new military block, made up of the former Soviet republics and other countries that objected to an “aggressive” NATO on their borders. Vladimir Zhirinovskii, the populist leader of nationalist’s Liberal Democratic Party of Russia

¹² Cf.: “Problemy rozszerzenia składu NATO (raport Federalnej Służby Wywiadu Zagranicznego Rosji z 25 listopada 1993 r.)”, *Eurazja*, No. 5-6 (1994), pp. 70-74.

¹³ For more about Russia’s foreign policy goals in Europe, see: Nizioł, Monika (2004): *Dylematy kulturowe międzynarodowej roli Rosji*, Lublin, Wydawnictwo UMCS, pp. 159-169, 177-196.

¹⁴ Kozyrev, Andrei: “Partnership or Cold Peace”, *Foreign Policy*, Summer 1995, p.13. Sakwa, *op. cit.*, p.416. That opinion was repeated by president’s advisor, Alexei Pushkov. He also claimed that the US aimed at marginalising Russia and strengthening its hegemonic position. Urbanowicz, Juliusz: “Trojka”, *Wprost*, 21 December 1997. See also similar Yevgenii Primakov’s statement: Giziński, Jarosław: “Antyjałta”, *Wprost*, 17 May 1998.

¹⁵ Graczyk, Maria: “Kremlowskie manewry” (an interview with Grigorij Jawlinski), *Wprost*, 18 May 1997.

¹⁶ A non-governmental body founded in June 1992. It represented a pragmatic centre on Russia’s political scene; president’s advisory organisation of politicians, academics and Duma deputies. See more in: *Nezavisimaya gazeta*, 27 May 1994, in <http://www.ng.ru/english/>.

¹⁷ *Nezavisimaya gazeta*, 3 February 1995. See also CFDP’s theses on how Russia should respond to NATO expansion, *Nezavisimaya gazeta*, 21 June 1995, in <http://www.ng.ru/english/>.

¹⁸ Karaganov, Sergei: “Nowa Rosja w nowej Europie”, *Eurazja*, No. 5-6 (1994), p. 89.



(LDPR), even demanded a preventive strike on NATO.¹⁹ Alexander Lebed', a representative of moderate nationalism, classified NATO among Russia's potential enemies.

The period before Poland's accession to NATO was also a hot time of presidential elections in Russia (1996). This situation encouraged politicians from Gennadii Zyuganov, a communist leader, to Boris Yeltsin to criticise the West in strong words. "Fighting the Western threat off" was a predominant issue in all the presidential candidates' programmes.²⁰

The threat of radicalisation of social moods did not finally turn out to be real. Lebed' admitted later that Russia was in such a deep crisis that it needed an enemy, and NATO fitted the role very well.²¹ The populist slogans were supported by public opinion, frustrated by the loss of its country's superpower status, and disappointed by the results of democratisation. Russians felt offended by the fact that the West preferred membership of "small, second-rate states" of the CEE to partnership with the Russian empire.²² Almost 41 per cent of Russians had a negative attitude towards joining NATO by the Warsaw Treaty Organisation [Warsaw Pact] members. This was mainly due to a psychological factor, the so called post-imperial syndrome, a feeling of being isolated and ignored by the rest of the world. But NATO enlargement did not turn out to be an event powerful enough to force people to protest in the streets.²³

The official standpoint of the Russian government as regards NATO expansion has been evolving over time. Faced with the firm wish to join NATO by the CEE states themselves, Yeltsin equivocated. During his visit to Warsaw in August 1993, he said "go ahead" when asked about Poland's prospects for membership of NATO. This stance was rapidly modified on his return to Moscow. From then on (especially during 1994) he was showing a very strong, almost obsessive opposition against the enlargement.

When it turned out that the decision about enlargement has already been taken, Russia started to insist that any expansion would have to meet tough conditions. Russian leaders sought guarantees that prevented the forward positioning of nuclear weapons, or the stationing of alliance forces in the candidate countries. They also demanded the assurance that NATO would not expand to the Baltic states. Russia's objections were not accepted. Moreover, the West firmly rejected Russian attempts to achieve a special relationship with NATO (particularly a veto power).

Finally, faced with a *fait accompli*, Yeltsin officially accepted the enlargement by signing the Russia-NATO Founding Act in May 1997, which he defined as "recognition of historical realities". It was followed by the signing in July of the same year of the Charter on Permanent Joint Council (PJC) as a forum for Russia-NATO discussions.²⁴

¹⁹ Giziński, Jarosław: "Wielki przetarg", *Wprost*, 25 May 1997.

²⁰ Bratkiewicz, Jarosław (1998): *Rosyjscy nacjonaliści w latach 1992-1996. Od detradycjonalizacji do retradycjonalizacji*, Warszawa, Instytut Studiów Politycznych PAN, p. 212-219.

²¹ Graczyk, Maria: "Dieduszka Jelcyn" (an interview with A. Lebed'), *Wprost*, 27 April 1997.

²² Bratkiewicz, *op. cit.*, p. 217.

²³ See opinion of Prof. Sergey Tumanov, director of Centre for Sociologic Research of University in Moscow, Giziński, "Antyjalta", p. 20.

²⁴ The document that proclaimed co-operation with the enlarged NATO (in a form of the Russia-NATO Council) proposed by Warren Christopher in September 1996 was initially rejected. Giziński, "Wielki przetarg", p. 82; Jeziorański, Jan Nowak: "Nowy porządek", *Wprost*, 1 June 1997. Yeltsin's final assent was confirmed during president Kwaśniewski's visit to Moscow in July 1998: Jendroszczyk, Piotr: "Wybaczamy miłość do Nato", *Rzeczpospolita*, 1 July 1998. See more in: Zagorsky, Andrey: "Great Expectations", *NATO Review*, Vol. 49 (Spring 2001), pp. 24-27.



In official documents, decision-makers confirmed the will to end the Cold War rivalry with NATO, acknowledging the fact that Russia cannot afford isolation and needs European assistance.²⁵ A visible sign of Russia's evolution was its participation in the Partnership for Peace initiative since 1998.²⁶ This positive, or at least neutral, attitude was transferred into relations with Poland. As Russian Vice-minister of Defence, Nikolay Mikhailov, said: "Poland will join NATO and we have to accept it and continue our relations in these circumstances, whether we like it or not."²⁷

Contrary to some analyses it was not NATO enlargement that condemned Russian-Western relations to the deep freeze for three years afterwards. This was due to NATO's bombing campaign in Yugoslavia over Kosovo in March 1999, which placed Russia and the US in opposed camps once again. That event proved that Russia, though agreed on the alliance enlargement, would never accept US global hegemony.²⁸

2.2. Belarus

Like Russia, Belarus represented a very distant attitude towards the alliance enlargement. NATO was perceived as a source of direct threat to national security and of future confrontation.

The thesis of NATO's hostile character was repeated continuously in official speeches especially after Lukashenka came to power in 1994. In June 1999, Ural Latypov, the then Belorussian minister of foreign affairs, defined NATO as "a military alliance established to defend its members against an external aggression." According to him, the Eastern expansion was useless since there was no enemy in Europe anymore.²⁹ He also made the development of Polish-Belorussian neighbourliness dependent on Poland's "proper behaviour". Belorussian government demanded particularly a guarantee that there would be no military bases settled near the common border.³⁰ However, according to Andrei Fiodorau, an expert of Belorussian a think tank, in spite of the severe tone of politicians' announcements, there were no convincing proofs of a real threat to Belorussian national interests presented.³¹

The process of NATO enlargement weakened the already fragile relations between the alliance and Belarus. The deterioration of mutual relations started in 1998 – before the expansion – and they were finally broken off after the NATO intervention in Kosovo.³² This

²⁵ See more in: "Konceptyja nacyonalnoj bezopasnosti Rossijskoj Fiedieracyi", 17 December 1997, *Rossijskije Wiesti*, No. 239 (1997); "Konceptyja nacyonalnoj bezopasnosti Rossijskoj Fiedieracyi", 1 January 2000, *Niezawisimoje Wojennoje Obozrienije*, No. 1 (2000); Malak, Kazimierz: "Konceptcja bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej", in Bieleń, Stanisław and Góralski, Witold M. (eds.) (1999): *Nowa tożsamość Niemiec i Rosji w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa, Scholar.

²⁶ The initiative was launched by NATO in January 1994. It represented a series of bilateral agreements with NATO non-members. Russia signed the Partnership Framework Document on June 1994, but delayed signing the associated Individual Partnership Programme till 1998. Sakwa, *op. cit.*, p. 418.

²⁷ Polish Press Agency (PAP) release of 3 December 1998, in <http://nato.pap.com.pl/nato/wiad.asp?id=6262>.

²⁸ See: "Wojennaja Doktrina Rossijskoj Fiedieracyi" (21 April 2000), *Nowyje Zakony i Normatiwnyje Akty*, No. 18 (2000).

²⁹ Popowski, Sławomir: "Białoruś", *Rzeczpospolita*, 28 June 1999. An interview with Ural Latypov, then minister of foreign affairs in Belarus.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Fiodorau, Andrei: *Białoruś i NATO*, in <http://www.bialorus.pl>. An analyst from International Institute of Political Research in Minsk.

³² Conflict over "Drozdzy" and Belarusian diplomats' expulsion from Western countries.



event showed a tendency characteristic of Belorussian foreign policy – total dependence on Russia’s “guidelines”. Belarus did not sever its bonds with Russia after the break-up of the Soviet Union. Nowadays they are stronger than ever and institutionalised in the form of the Union of Belarus and Russia. Some analysts even claim that there is one common security and defence zone, dominated by Russia.³³ As Anna Naumczuk, an expert from the Centre for Eastern Studies, states in her article “the Belorussian political elites do not think in terms of a sovereign state and as a result they do not conduct their own foreign policy, defence or security policy.” Moreover, “Russia needs joint defence projects in order to be able to maintain influence over the military situation in an area bordering NATO.”³⁴ For Belarus, on the other hand, co-operating with Russian army is the only way to preserve its own military potential.

It is a well known fact that Belarus is for Russia an area of strategic significance, particularly because of its geographical location. On the other hand, Russia is the only partner of Belarus which matters in the world.³⁵ This interdependence results in the situation where Belorussian politics towards NATO can be described as a derivative of the Russian one.

These circumstances have been a clear obstacle in the development of Poland’s relations with Belarus. Poland, as well as all the Western countries, restricted its relations with Belarus after the 1996 referendum introducing changes to the constitution in order to give Lukashenko almost absolute power. Nevertheless, in order to avoid a total isolation of Belarus, Poland introduced the so-called politics of “critical dialogue”. It consists in maintaining working contacts and at the same time in condemning Belarus for violating human rights, etc.

A common border means both common interests and troubles which should encourage the cooperation of the neighbouring countries. Indeed, Polish-Belorussian relations became more and more pragmatic. Poland and Belarus put pressure on economic and military co-operation, particularly in the areas of transportation and border protection.

2.3.Ukraine

Ukraine never opposed Poland’s aspirations to NATO and considered it as an internal issue of Poland.³⁶ This was due to the fact that the alliance’s Eastern enlargement has never been perceived as a threat to Ukraine’s national interests. Even the communists seemed to present a neutral attitude, limiting themselves to torpedoing projects of Ukraine’s application for NATO membership.

Just before the enlargement, President Leonid Kuchma officially confirmed that Poland’s accession to NATO did not arouse any concerns among Ukrainians. Also Boris Tarasyuk, the

³³ More about Belorussian dependence on Russia: Wierzbowska-Miazga, Agata: “The Republic of Belarus or the Belarusan republic?”, *CES Studies*, No 3 (November 2001), p. 51f.

³⁴ Naumczuk, Anna: “Belarus”, *Report CES*, May 2001, p. 25. As Valerii Karbalevič pointed, Russia “aimed at torpedoing the process of NATO enlargement by provoking an artificial cooling of relations between Belarus and the US”. Snapkouski, Uładzimir: “Stosunki polsko-białoruskie (1990-2003)”, in Eberhardt, Adam and Ułachowicz, Uładzimir (eds.), (2003): *Belarus i Polska. Polska i Białoruś*, Warszawa, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, p. 21.

³⁵ Wierzbowska-Miazga, Agata: “The Republic of Belarus or the Belarusan republic?”, *CES Studies*, No. 3 (November 2001), p. 51f.

³⁶ Boris Tarasyuk mentioned Poland’s “inalienable right to choose its own way of ensuring national security”, Kościński, Piotr: “Ukraina: poszerzenie strefy stabilności”, *Rzeczpospolita*, 12 March 1999.



then pro-Western minister of foreign affairs, was convinced that the enlargement was “a process of enhancing the zone of stability and security in Europe.”³⁷

Although Ukraine did not openly seek to join NATO, it did not undertake military co-operation with Russia either. Ukraine did not accede to the Commonwealth of Independent States (CIS) Collective Security Treaty (so called Tashkent Treaty), nor did it join the treaty on collective defence of the CIS borders.

Since it became clear that NATO expansion was inevitable, Ukraine concentrated its efforts on strengthening its ties with the alliance. This diplomatic activity resulted in signing the NATO-Ukraine Charter and the establishment of the NATO-Ukraine Commission.

Evaluating the Ukrainian attitude towards the alliance and its expansion would not be convincing if we ignore the Russian factor. Various bonds (particularly political and economic ones) that existed between these two countries made it extremely difficult for Ukraine to adopt a completely independent foreign policy. According to analysts of the Centre for Eastern Studies³⁸, it was in Ukraine’s primary interest to expand partnership with Russia, even if unequal. “Ukrainian businessmen and politicians are aware that they are able to do without Western help, while co-operation with Russia is crucial and all but indispensable.”³⁹

Ukraine sought to counterbalance its relations with Russia by a strategic partnership with the US, which often met with the disapproval of Russian decision-makers, interested in keeping the alliance as far from the Black Sea as possible, and in limiting NATO-Ukraine relations to co-operation within the Partnership for Peace.⁴⁰

Poland’s attitude towards Ukraine-NATO relations presented at the time of the alliance expansion is also worth analysing. Did the Ukrainians expect Poland to play the role of Ukraine’s advocate in the West?

Polish decision-makers were convinced that the answer was “yes”. As Krzysztof Olendzki defined it, Poland was oriented towards “weaving the Central, Eastern (...) Europe regions into the process of advancing the civilisational unity of the European continent.”⁴¹ In other words, Poland wanted to play an active and inspirational role of a regional leader, guiding other countries of the Central-Eastern Europe towards the transatlantic structures.⁴² Poland strove in particular to further strengthen the NATO – Ukraine “distinctive partnership”, so that Ukraine did not lag behind the NATO-Russia co-operation.⁴³

³⁷ *Ibid.*

³⁸ The Centre for Eastern Studies (Ośrodek Studiów Wschodnich) was established in 1990. CES is financed from the state budget. Its task is to monitor and analyse the political, economic and social situation in the Central and Eastern European countries, in the Balkans, in the Caucasus and in Central Asia.

³⁹ Olszański, Tadeusz: “Ukraine”, *Report CES*, May 2001, p.17.

⁴⁰ See more in: Olszański, Tadeusz: “Ukraine and Russia: mutual relations and the conditions that determine them”, *CES Studies*, No. 3 (November 2001), pp. 37,39, 44.

⁴¹ See: Olendzki, Krzysztof: “Outlook for Regional Co-operation: Poland’s Role”, *Yearbook of Polish Foreign Policy* (2003), pp. 55-56.

⁴² See the speech by Poland’s Foreign Minister Andrzej Olechowski at the Pact of Stability in Europe (also known as the Balladur Pact) inaugural conference, Paris, 26 May 1994, in <http://www.zbiordokumentow.pl/1994/index.html>.

⁴³ Kupiecki, Robert: “Poland’s Interests in NATO”, *Yearbook of Polish Foreign Policy* (2003), p. 50.



This attitude was by no means an altruistic one. There was a common belief within Polish political elites that Poland's position in Europe depended on its contribution to the spread of security in the region. That is why Poland was interested in the NATO "open door" policy, and supported Ukraine's membership in the alliance even without formulating appropriate expectations by Ukraine itself.

3. Poland's relations with Eastern neighbours after the 1999 NATO enlargement

Poland, after joining the transatlantic structures and after finding its place within the "area of stability and affluence", remains interested in developing regional co-operation, especially with the countries that remain outside NATO and the EU. This is due to the fact that Poland's security still depends on the situation in the CEE states, and its position within transatlantic structures is also based on the role it plays in this part of the Continent. Neighbourly relations between Poland, on the one hand, and Russia, Ukraine, Belarus, on the other, should lead to the reinforcement of the Polish political identity within NATO and the EU.

In this context, it is worth asking to what extent the relations of the above-mentioned neighbour states with Poland are being shaped by the 1999 NATO enlargement? Does Poland's membership in the alliance give opportunities to deepen regional co-operation, and thus strengthen its position in the region, or is it a source of instability and threats?

The answer is very complex, since apart from the ones mentioned above there are also other factors shaping these relations. We should bear in mind that there is growing number of common regional problems posed by organised crime, drug trafficking, illegal immigration, and also, though on a small scale, by cross-border terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction [WMD]. These objective threats force countries to develop joint responses.

On the other hand, there is still a vivid memory of painful events in the past, which results in anti-western phobias among Russians, Belorussians and Ukrainians and Russophobia among certain parts of the Polish society.

After 2004 Poland's relations with eastern neighbours are influenced by changes affecting the post-soviet area in Europe, with their peak at the orange revolution in Ukraine.

3.1. Russia

As was said before, Russia's efforts to block NATO enlargement did not succeed, and hence from 1999 Russia had to face the facts. The new attitude of Russia coincided with the coming to power of Vladimir Putin. From the moment of the NATO enlargement Poland has proved to be deeply interested in keeping NATO's door open, and demonstrated its readiness to support its Eastern neighbours on the way to the alliance.

Though the potential of Poland does not predestine it to play the role of an architect of NATO's Eastern policy, it certainly allows Poland to influence this policy. Due to its



geopolitical position, interests and historical ties Poland should continue to lead an active policy in this direction.

Russia declared the will to become an active player in European affairs and particularly to participate in creating the European security architecture. These declarations were signs of the growing pragmatism of the Russian elites, oriented towards rebuilding Russia's economic and political strength, and against isolation in the world's affairs.⁴⁴ The reactivation of the Russian policy towards Europe appeared to be the only way to achieve these goals.

Re-establishing formal relations between Russia and NATO in February 2000 was the first step towards improving its relations with the West, especially with the US.⁴⁵ After 11 September 2001 Russia confirmed its "final (European) choice". That declaration was misunderstood by most of the Western politicians as Russia's willingness to build close mutually beneficial relations with Europe. It should have been rather perceived as a will to reach an independent, powerful position with one-sided rights to interfere into the affairs of the EU and NATO.⁴⁶

Russia tried to make use of the September 11 events to strengthen its role in NATO decision-making structures in order to "water down" the alliance. Russia aimed at undermining NATO's military role outside the North Atlantic area, and opposed the Baltic states' bids to join NATO.⁴⁷ It tried to introduce the tenet of a "red line" – an impassable border for the alliance's expansion.⁴⁸

However, all these efforts were undertaken mainly to prevent the global hegemony of the US.⁴⁹ Russia's relations with Central European countries is of secondary importance to Russia itself, and is subordinated to its relations with Western Europe and the US.⁵⁰

In reaction to Poland's joining the EU, Russia has introduced a policy of marginalizing and discrediting Poland's position as a new member, and a state which became a collaborator in NATO's and the EU's eastern policies.

According to Jacek Cichocki, the deterioration of mutual relations is particularly visible after Poland's accession to the European Union. "Poland was generally recognized as one of

⁴⁴ Sakwa, *op. cit.*, p. 294. An interview with Konstantin Borowoj, democratic leader of Party of Economic Freedom, Duma deputy, *Polityka*, No. 50 (December 1993).

⁴⁵ See: Pełczyńska-Nałęcz, Katarzyna, "Russia", *Report CES*, May 2001, p. 9; See more in: Sokolow, Viktor: *NATO and Russia are far from being partners*, in <http://russia.strana.ru/print/982596105.html>, 19 February 2001; Sakwa, *op. cit.*, pp. 119, 369-370.

⁴⁶ Koziej, Stanisław: "Rakiety obronne. Strategiczny targ o bezpieczeństwo świata", *Polityka*, No. 08 (2001).

⁴⁷ See: Książek, Jarosław: "Poland's Bilateral Relations – Russian Federation", *Yearbook of Polish Foreign Policy*, 2003, p. 295-297.

⁴⁸ Russia has delayed ratification of border treaties with those countries and tried to take advantage of their dependence on Russia's supplies of energy resources. Putin refused to participate in NATO Prague Summit, which decided over Baltic states accession; see: Pełczyńska-Nałęcz, "Russia", *op. cit.*, p.10; Kuźniar, Roman (ed.) (1999): *Strategic Yearbook 1998/1999: Review of the Political, Economic and Military Situation in Poland's International Environment*, Warsaw, Scholar, p. 139.

⁴⁹ See more in: "NATO Expansion: More Muscle for U.S. To Flex", *Stratfor Weekly*, 2 April 2004, in <http://www.stratfor.com/corporate/index.neo?page=basicsample>.

⁵⁰ Pełczyńska-Nałęcz, Katarzyna: "Ostatnie słowo należy do Warszawy", *Rzeczpospolita*, 23 November 2000; Bratkiewicz, *op. cit.*, pp.178-179, 185; see also the geopolitical concepts of Aleksandr Dugin in: <http://arcto.ru/>.



the most influential states in the new European Union, and was defined by Moscow as reluctant towards Russia.”⁵¹

The deterioration in the Polish-Russian relations manifested itself in the obstructing of Polish commercial activities in Russia, the creation of the image of Poland as an anti-Russian state, whose political objectives focus on excluding Russia from Europe. As such, Poland was to be seen as lacking in credibility and unreliable.

This rhetoric was particularly noticeable during and after the orange revolution. The engagement of Polish politicians in finding conciliation of the conflict was recognized as a hostile action.⁵²

At the same time, as regards Russia's relations with certain western European states (particularly with Germany and France) we can observe the turn from “ideologisation” to “economisation” in Russian foreign policy. Russia wants to preserve its monopoly as a gas supplier, and to win the most favourable conditions on transporting these resources to the West. The project of transbaltic pipeline from Murmansk to Germany represents one of many methods of pursuing this policy. It marks a departure from a previously designed, second Jamal pipeline, which was planned to run across the territory of Poland.⁵³

In 2001 Russian society's attitude – declared in public opinion polls in 2001 – showed that for 43% of respondents the main obstacle in mutual relations was Poland's membership in NATO.⁵⁴

These fears are not as prominent as they were in 2001. The main problem in Polish-Russian relations is now the issue of NATO's expansion further to the east of Europe, that is to Ukraine, and the role which Poland could play in this process. In spite of Russia's declaration during the NATO summit in Vilnius (21 April 2005), that it raises no objections against Ukrainian accession to NATO⁵⁵, the potential presence of NATO military bases in the strategically vital regions of the Black Sea and the Sea of Azov is perceived by Russia as interference with her zone of vital interest.⁵⁶

A similar problem for Russian diplomacy is the shift of focus of the European Union interests after 2004 onto the states defined in Russia's terms as “close abroad”: Ukraine, Belarus, Moldova, among others. So far, this area has stayed exclusively under the Russian influence, but now it has been exposed to the influences of the EU “neighbourhood policy”.

A year after the election of a new, pro-European president of Ukraine, Russian decision-makers are convinced that they need to compete with the Union for influences over the post-

⁵¹ Nocuń, Małgorzata; Brzeziecki, Andrzej: *Rosja: wielki kłopot*, “Tygodnik Powszechny”, 3 April 2005, in <http://tygodnik.onet.pl/1547,1222020,1,dzial.html>. An interview with Jacek Cichocki, Director of Centre for Eastern Studies.

⁵² It was defined by Russians as a so-called Kwaśniewski's doctrine, assuming that Ukraine be incorporated within the Euroatlantic system of safety, with considerable support on the part of the USA.

⁵³ For more details, see: Łoskot, Agata: “Security of Russian gas supplies to the EU – the question of infrastructural connections”, *CES Policy Briefs*, February 2005.

⁵⁴ Over 35% of Russians perceived Poland as Russia's “enemy”. These results of public opinion pools were presented during press conferences in Warsaw (Polska Agencja Informacyjna, in <http://www.pai.pl>) and in Moscow (RIA “Nowosti”, in <http://en.rian.ru/>) on 17 December 2001.

⁵⁵ See the statement of chief of Russia's diplomacy Sergey Lavrov, Sołtyk, Robert: “Ukraina bliżej Sojuszu Północnoatlantyckiego”, *Gazeta Wyborcza*, 23 April 2005.

⁵⁶ For more details, see: Trenin, Dmitrii: “Vneshne wmeshatelstvo v sobytia na Ukrainie i rossijsko-zapadnye otnoshenya”, *Carnegie Endowment for Peace Briefing*, Vol. 7, Issue 2 (February 2005).



soviet space. The blame for this state of affairs is most frequently put on the new EU member states, with special emphasis on Poland and Lithuania, which succeeded in persuading EU to take active part in Ukrainian affairs.⁵⁷

Nowadays, contacts between Poland and Russia are focused more on prestigious problems than on concrete, everyday-life issues. This fact is confirmed by the example of a struggle over the issue of the manner of mutual perception, and the role of the two states in post-war Europe. For this purpose, Russia and Poland lead their specific historical policies: they both take advantage of historic anniversaries (for example: the Warsaw Uprising, the liberation of Auschwitz, the end of the Second World War, and 650th anniversary of Königsberg's foundation). Russia creates its self-image of a „liberator” state, which brought freedom and democracy not only to Poland, but also to other East-Central European countries. For Poland, such a perception of history is unacceptable.

One of practical problems that has not been solved in mutual relations is the issue of Kaliningrad. It was used by the Russian Federation as a card in negotiations with the EU over the status of Kaliningrad as Russian exclave within the EU. According to the analysts from Centre for Eastern Studies, at the time Kaliningrad was “a tool in delaying the process of European integration, and an additional argument against NATO expansion onto the Baltic States.”⁵⁸ One of these was the development of the Kaliningrad *oblast* – an isolated part of Russia surrounded by the EU and NATO members. Finally, all sides managed to find a solution satisfactory for each country, but it only concerned the problem of transportation (transit).⁵⁹ However, the problem of defining the status of Kaliningrad district remains opened. It falls beyond Poland - Russia relations and becomes a matter of the UE and Russia's foreign policy.

Poland's attitude towards Russia is, generally speaking, determined by the following rule: the more secure Poland feels, the more open it is towards Russia. The process of “escaping to the West” ended with the Polish accession to NATO. In spite of this, attempts to develop a long-term strategy towards Russia have not succeeded. According to Stanisław Ciosek, former Polish ambassador to Russia, there is a lack of concept of mutual relations both on the Polish and the Russian side.⁶⁰ This state of affairs is most probably due to the conviction of the Polish elites that “the road to Moscow runs through Brussels”, which means that only through the EU and NATO Poland can build relations with Russia based on real partnership.⁶¹

We should also understand that Russia's decision-makers are, for understandable reasons, interested in building “an equal partnership” directly with NATO and the EU above “Polish heads”.

NATO proved to be an insufficient guarantor of Poland's security. Its geopolitical situation has improved significantly with the success of the Orange Revolution in Ukraine. Though at the same time, “coloured” revolution resulted in the deterioration of the relations between Russia and Poland.

⁵⁷ Popowski, Sławomir: “Moskwa zawiodła nadzieje Unii”, *Rzeczpospolita*, 14 April 2005.

⁵⁸ Pełczyńska-Nałęcz, “Russia”, *op. cit.*, p.11.

⁵⁹ For details see: Kuźniar, Roman (ed.) (2003): *Strategic Yearbook 2002/2003: Review of the Political, Economic and Military Situation in Poland's International Environment*, Warsaw, Scholar, pp.155-156.

⁶⁰ See *Przegląd Mediów Światowych*, 17 April 2000, in <http://www.msz.gov.pl/Unia,Europejska,1089.html>.

⁶¹ See Olendzki, *op. cit.*, p. 61f.



For the time being, Russia has to accept the new political situation, nevertheless, it will not abandon the attempts to maintain the influence in post-Soviet states. This may lead to the overlap between the mutual security interests of Russia and Poland, and will result in the conflict of interests between Russia, on the one side, and Poland, EU and NATO – on the other.

3.2. Belarus

The Belorussian attitude towards NATO expansion has evolved, in line with the Russian one. The rhetoric used by leaders from both countries was similar – from strong criticism through ambivalence to efforts of participation in the European decision-making process.

Since Russia re-established its formal relations with NATO in February 2000, Belarus started to soften its intransigent attitude. Finally, in July 2002, on a Belorussian Security Council meeting, president Lukashenka spoke about the need to take into consideration new international realities.⁶² In April 2003 he confirmed the acceptance of a wider NATO and of the alliance's co-operation with Ukraine. He also claimed that Belarus had to find "optimal forms of co-operation with this political-military bloc."⁶³

One of the visible signs of this will of rapprochement with the West was the appointment of Siarhiej Martyna, former Belorussian representative in NATO, to the post of Minister of Foreign Affairs (March 2003). Lukashenka declared that it was a step towards strengthening the Western dimension of Belorussian foreign affairs and towards the suspension of a policy of confrontation with the US.

The Belorussian MFA formulated, among others, a proposal of making visa procedure more convenient for EU citizens, by resigning from the requirement to submit an invitation from Belarus. It also presented many proposals of widening co-operation with NATO. For example, during the meeting of the EAPC in December 2003 the Belorussian delegation introduced a plan to deepen regional co-operation among the EAPC states.⁶⁴ Worth noticing is also the Individual Program of Partnership (IPP) for the years 2004-2005 between Belarus and NATO, launched in February 2004. Throughout 2003 there was also a noticeable increase of Belarus' diplomatic activity in relations with the CEE countries, particularly with Poland. The talks concerned mainly economic relations and regional co-operation.

All these measures undertaken to deepen co-operation with the West seemed to be ineffective, because they have been opposed by president Lukashenka's hostile statements and actions towards the western neighbours of Belarus. He implied that Poland had become "subdued by the West", that it showed "a lack of independence in its foreign policy" and uncritically took "orders" from NATO and the EU.⁶⁵ The Belorussian administration, afraid of a possible location of American military bases in Poland, accused Western and Polish leaders of creating a direct threat to Belorussian security. Some politicians even declared the need to strengthen the military co-operation with Russia.

⁶² Razanau, Anatol: "Ewolucja NATO – spojrzenie z Mińska", in Eberhardt and Ułachowicz, *op. cit.*, p. 69.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Sadowski, Rafał: "Intensyfikacja działań białoruskiej dyplomacji w kontaktach z państwami Europy Środkowej", *Tydzień na Wschodzie*, 18 December 2003.

⁶⁵ Książek, *op. cit.*, p. 312.



Moreover, the Belorussian media agency “Byelta” published an analysis proving that Poland, strengthened by American help, wants to regain its historical Eastern Borderlands.⁶⁶ Last but not least there was the accusation against the Polish minority in Belarus (the second largest one, 3.9 percent of population) of being used by the West to provoke conflicts within Belarus in order to overthrow Lukashenka.⁶⁷ Taking into consideration all these anti-western phobias, we need to ask ourselves: what are the real motives of Lukashenka “openness” towards NATO, EU and Poland?

The time of Belorussian efforts to improve its relations with the West and Poland not surprisingly coincided the period of failures in forming the Belarus-Russia union. The tensions in Belarus-Russia relations immediately mirrored in Lukashenka’s verbal declarations concerning revision of his attitude to NATO and the EU.⁶⁸ It was also the time of Vladimir Putin’s new approach to the West, and thus it can be said that Lukashenka again followed Russian steps.

Lukashenka’s declarations to participate in building a new European security system (with American presence reduced to minimum) were made to gain particular effects. Belorussian president desperately needed to strengthen his position towards Russia.⁶⁹

It was also a kind of campaign aimed at regaining international recognition for the Belorussian president. The tactics chosen by Lukashenka consisted in developing contacts in economic and technological issues, which were not as controversial as political ones. This activity was to result in legitimising the president’s regime.

These efforts are doomed to failure, since both NATO and the EU attach great importance to the democratisation process and make the deepening of co-operation with other countries dependent on real successes in that sphere.⁷⁰

An example of this principle was the fact that despite his attempts, Lukashenka was not admitted to the Prague NATO summit (November 2002), which decided on the eastward expansion of the alliance. In this way, NATO members expressed their protests against his undemocratic rules.⁷¹ Lukashenka’s intention to co-operate with West seem to be dictated by short-term expediency, and are unreliable in the context of all his decisions (e.g. disbanding the OSCE Watch and Consultative Group in Minsk, support for Saddam Hussein’s regime, involvement in the sale of arms to Iraq). His aim is to be acknowledged by the international community, and he is ready to take any opportunity that occurs to achieve his goals.⁷²

⁶⁶ “Białorusini emocjonalnie o amerykańskich bazach w Polsce”, *Tydzień na Wschodzie*, 29 May 2003.

⁶⁷ Naumczuk, *op. cit.*, p. 26.

⁶⁸ Książek, *op. cit.*, p. 313.

⁶⁹ See Astapienka, Uładzimir: “Rozszerzenie Unii Europejskiej- konsekwencje dla stosunków Białorusi z Polską”, in Eberhardt and Ułachowicz, *op. cit.* (eds.), p. 38. “Białoruś - orędzie Aleksandra Łukaszenki”, *Tydzień na Wschodzie*, 17 April 2003.

⁷⁰ Sadowski, *op.cit.*

⁷¹ Lukashenka responded threatening in the Interfax agency that if he were not to be invited to the summit, the Belorussian Border Guard would stop monitoring the common border, whereupon Poland would be flooded by a wave of illegal emigrants from the East.

⁷² For details see: Książek, *op. cit.*, p. 315.



The weak position of Belarus on the international scene is very harmful to its relations with Poland. Polish leaders declare that, despite obvious obstacles, they will aim at building contacts based on “the principle of neighbourliness”.⁷³

Does Poland have an equal role to fulfil in this relation, as in the case of Ukraine? The task seems to be much more complicated. Poland could use its experience of successful co-operation with Ukraine or Lithuania and for example establish a common battalion or organise common military manoeuvres. However, before building any forms of co-operation, particularly within NATO structures, Belarus needs to overcome the Soviet-era prejudices about the alliance and the West as a whole.

The mutual relations are complicated by the fact that Poland, as a member of transatlantic structures, is bound to act in accordance with the Western position. Therefore, in November 2002 Poland openly endorsed the decision of imposing sanctions, whereby top-ranking Belarus officials were banned from entering the EU states and the US. However, President Kwasniewski, emphasised in his address that Poland “must have a different title than the EU to co-operation with Belarus,” and therefore, would not apply the full scope of restrictions.⁷⁴

Currently, the most important matter in the mutual relations between Poland and Belarus is the concern of Lukashenko’s administration about the democratic transformation, which could lead to the loss of the former influence and control over the country. In the context of the incoming presidential election in Belarus in 2006 and still decreasing support for Lukashenko’s regime among the society, there exists a probable risk that a revolution similar to the one in Ukraine may erupt in Belarus too.

It seems that the increasing criticism from the West narrowed dramatically the Lukashenko’s room for political manoeuvre. The only way to prevent the loss of the former political position is to get closer to Russia, thereby accepting the Russian vision of integration.

Russia’s position on this matter is ambiguous. On the one hand, Russia wants to deepen its integration with Belarus in order to hinder the disintegrative processes in the Commonwealth of Independent States (CIS). On the other hand, Russia has to draw conclusions from the policy of support for the Kuchma/Yanukovych regime, which resulted in failure.

An apparent cooling in Polish-Belorussian relations is the direct consequence of the change in the Ukrainian government and Poland’s involvement. Lukashenko, similarly to Russian decision-makers, saw the involvement of Polish diplomats as the operation directly threatening the country’s safety. The decision to position the S-300 rockets along the border with Poland was the indication of the sense of threat. This action, which is an execution of the plans even from before Poland’s accession to NATO, is supposed to be the guarantee of Belarus and Russia’s defence against Poland’s attack.⁷⁵

⁷³ Poland wants to “promote [...] independence, democracy, economic reforms and pro-European tendencies” in Belarus. See *Information of the Government of the Republic of Poland on the Polish foreign policy in the year 2003 delivered by the Minister of Foreign Affairs W. Cimoszewicz at the Sejm session of January 22, 2003*, in <http://www.gov.msz.pl>.

⁷⁴ Książek, *op. cit.*, p. 312.

⁷⁵ See Popowski, “Moskwa zawiodła ...”, *op. cit.*



3.3. Ukraine

In the case of Ukraine the enlargement of NATO did not influence its policy towards Poland significantly. The most noticeable change in mutual relations was Ukraine's transition from proclaiming strategic partnership with Poland to limited but measurable activity. It was NATO enlargement which helped to fill the gap in Polish-Ukrainian relations with tangible projects undertaken within its structures.

National interests of both countries converged to a great extent, especially in the matters of security. Both states were interested in basing European security on the US presence, and therefore they developed military co-operation using the Euro-Atlantic security structures. Military manoeuvres were organised on the Ukrainian territory, in which NATO members and non-member states participated. Ukraine took part in peacekeeping missions within the framework of the Polish-Ukrainian battalion UKRPOLBAT (e.g. in the KFOR mission Kosovo since July 2000)⁷⁶ and in NATO operations in the Middle East. In spring 2003, in the course of American military action against the Iraqi regime, Ukraine agreed to send an anti-chemical battalion to Kuwait, and then took part – under Polish command – in the stabilisation mission in Iraq after the conflict. Ukraine also established a Centre of information and Documentation of NATO in Kiev.⁷⁷

After NATO enlargement, Polish diplomatic agencies in Ukraine started to play the role of contact points, explaining the potential ambiguities arising around Poland's membership in the alliance. Moreover, Poland helped Ukraine in introducing NATO standards in the defence and security sector reforms, and in implementing an agreement on Host Nation Support (HNS)⁷⁸ by means of wide range of workshops, conferences, meetings with Polish experts, common exercises, etc.

What was the impact of the Polish membership in NATO on these relations? Generally speaking, this event did not change the (strategic) direction of the Polish foreign policy, moreover it created new tools of developing mutual co-operation, especially in the political and military domains. This co-operation, however, had its limits defined by Ukraine's geopolitical position and heavy dependence upon Russia.

The “policy of balance” implemented even before the expansion from 1999 has been maintained by the doctrine, announced in the beginning of 2001 by the pro-Russian minister of Foreign Affairs Anatolii Zlenko. It recognized the relations with Russia and the US as of strategic vitality. According to Zlenko, there was no alternative for neither economic co-operation with the Russian Federation, for the security co-operation with the US, as a counterbalance preventing political dependence on Russia.⁷⁹ The doctrine was then put into practice, aimed at deepening the relations both with Russia and with NATO (as an organisation lead by the US). The endeavours of simultaneous integration with both the West

⁷⁶ See more details in Figel, Ewa: “Poland's Bilateral Relations – Ukraine”, *Yearbook of Polish Foreign Policy* 2003, p. 307f.

⁷⁷ Olszański, “Ukraine”, *op. cit.*, p. 19.

⁷⁸ NATO program addressed mostly to its members' and PfP nations. It means “civil and military assistance rendered in peace, emergencies, crisis and conflict by a Host Nation to Allied Forces and organisations which are located on, operating in or in transit through the Host Nation's territory”. See more in: <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb080202.htm>.

⁷⁹ Zlenko claimed: “...the development of a strategic partnership with the Russian Federation and the United States ... are crucial to our safety”; in: <http://www.mfa.gov.ua.zlenko/2001/0123.htm>. See: Olszański “Ukraine”, *op.cit.*, p. 17; Olszański, Tadeusz (2001): *Ukraina między Rosją a Zachodem*, Kraków, Instytut Studiów Strategicznych, p.11.



and Russia were defined by the Ukrainian government as a “multi-dimension policy”, while independent analysts call it a “schizophrenic” attitude.⁸⁰ The “multi-dimension policy” resulted from Ukraine’s geopolitical position and strong Russian political-economic influences, which Ukraine could not reject at that time.

On 23 May 2002 the Council for National Security and Defence [CNSD] adopted a decision to develop and implement a strategy that would lead up to, as the ultimate objective, Ukraine’s accession to NATO.⁸¹ It was then followed by a number of documents, including a *Memorandum on Support for NATO Operations in the Territory of Ukraine*. Finally, at the NATO summit in Prague in November 2002, Zlenko signed the NATO-Ukraine Action Plan.

According to Ukrainian diplomats, it was a version of a Membership Action Plan (MAP). This statement was, in fact, an exaggeration, since the document lacked the proclamation of the ultimate aim of joining NATO.⁸² Mykola Ryabchuk, an expert at the Centre for European Studies in Kiev, claimed that it was rather a short-term political declaration, which would not have any practical consequences in the foreseeable future.

The NATO-Russia rapprochement after the Declaration of Rome, establishing the NATO-Russia Council in May 2002, when Russia became almost a member of NATO, made realised Ukrainian authorities that the relations between its two “strategic partners” were turning disadvantageous to Ukraine. They posed a real threat to Ukraine of becoming marginalised in Europe. Ukraine could not play the “NATO card” with Russia any longer, nor could it blackmail the US with Eurasian integration projects.

According to analysts at “Stratfor” (Strategic Forecasting – an American private intelligence firm), Ukraine’s concerns were justified, since the US had given priority to relations with Russia. Moreover, Russia got a free hand in the post-Soviet zone. One of the first symptoms of that process were the trade sanctions imposed on Ukraine by the US for breaking American copyrights. As the analysts claim, it was the prize for Russia’s pro-Western approach, shown after the terrorist attacks of September 2001.⁸³

The increasing economic-political presence of Russia and lack of interest in attracting Ukraine to the West caused the principles of Minister Zlenko’s policy to become inadequate to the changing situation. Ukraine started to deepen its integration with Russia. In April 2004, the Ukrainian parliament passed two agreements: about the use of the Azov Sea, and about the creation of Common Economic Zone. The first document ended the Tuzla conflict by the decision of common use (together with Russia) of the whole Azov Sea (which is of great importance for energy industry in this region). It also encouraged Russia to sign a land border treaty with Ukraine.⁸⁴ The second agreement created free trade zone between Russia, Ukraine, Belarus and Kazakhstan. Thanks to it, Ukraine can buy Russian oil and gas without paying VAT, which could save a 800 mill USD each year.

⁸⁰ See: Olszański, Tadeusz (2003): *Trud niepodległości. Ukraina na przełomie tysiącleci*, Kraków, Instytut Studiów Strategicznych.

⁸¹ The decision became legally binding two months later when Kuchma signed a proper decree (during the visit of the NATO secretary general). Kościński, Piotr: “Na razie współpraca i integracja”, *Rzeczpospolita*, 10 July 2002.

⁸² Figel, *op. cit.*, p. 307.

⁸³ The sanctions in a form of 75 billion USD were imposed on Ukrainian export goods to the US in January 2002. Polish Press Agency [PAP] 26 December 2001, in <http://dziennik.pap.cp.pl/swiat/20011226193530.htm>.

⁸⁴ Tymoszenko, Julia: “W strefie wolnego handlu ani handlu, ani wolności”, *Gazeta Wyborcza*, 20 February 2004.



Another sign of the pro-Russian direction of Ukraine's foreign policy was President Kuchma's suggestion to lease out to Russia the strategic pipeline Odessa – Brody, which previously was to become an alternative way of supplying energy to Ukraine and to the West.⁸⁵ Moreover, owing to the renewal of the lease on the harbour in Sevastopol for another 50 years, Russia secured its military presence in the strategic region of the Black Sea.

Parallel talks with NATO did not lead to the development of co-operation. On June 7 2004 during High Level NATO-Ukraine Consultations in Warsaw NATO signed the Memorandum of Understanding (MOU) on Strategic Airlift with Ukraine to use its transport planes.⁸⁶ This agreement set out a framework for future cooperation in this area. The memorandum did not fulfil Ukraine's expectations to get an invitation into Membership Action Plan (MAP). NATO Secretary-General Jaap de Hoop Scheffer said the country must build a functioning democracy before it is ready for membership.⁸⁷

After the NATO-Ukraine meeting in Istanbul (24th June 2004) Leonid Kuchma erased from the defence doctrine (accepted just before the meeting) the point which stated that the aim of Ukraine is to become the rightful member of the EU and NATO.

From the above examples of contradictory statements made by Kuchma one might draw the conclusion that there was no clear direction in Ukrainian foreign policy. The president first talked about the will to join transatlantic structures and soon after about “the great mistake” of Ukrainian pro-Western orientation.⁸⁸

In fact, the agreements on the division of the Sea of Azov and the integration within Common Economic Space signified L. Kuchma's choice of the eastern direction in the foreign policy. L. Kuchma treated the issue of the membership in NATO as a means of achieving his own aim. The declarations of Ukraine's presence in NATO and the decision to send Ukrainian troops to Iraq were to serve as a means of creating a positive image of Ukraine in contacts with the West and constituted an additional bargaining argument in talks with Russia before the autumn presidential election.

The concessions made by L. Kuchma during the talks with Putin (the presidents met 20 times in 2004) were aimed at gaining support for the Kuchma's camp for the time of the election. Those arrangements were given the term “new Pereyaslav Agreement”⁸⁹

The Ukrainian political and economic elites cannot afford the loosening of ties either with Russia, nor with the West. Before the 2004 presidential elections the most popular idea upheld among the elites was the one of combining two contradictory aims – going “to Europe with Russia” or, in other words, integrating both “with Russia and with Europe” at the same

⁸⁵ Sowula, Sławomir: “Pomalują rurę”, *Gazeta Wyborcza*, 06 February 2004.

⁸⁶ Ukraine's An-124-100 cargo jets for long-range missions.

⁸⁷ Information displayed on the website of Ukrainian Embassy to the US, Washington, DC in <http://www.ukraineinfo.us/index.html>, 8 July 2004; *Komentarze OSW*, 04 July 2004, in <http://www.osw.waw.pl/pub/koment/2004/07/040701b.htm>.

⁸⁸ “There is no one waiting for us in the West, while Russia was and remains our biggest ally and partner” said president in February 2002. Riabczuk, Mykoła: “Retoryka i polityka: paradoksy ukraińskiej “wielowektorowości”, *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, No. 2, March-April 2004, pp. 48-50, citation from p. 59.

⁸⁹ Podebski, Roman: “Polskie okno możliwości”, *Gazeta Wyborcza*, 12-13 February 2005. The Treaty of Pereyaslav, concluded in January 1654 in Pereyaslav, provided for the protection of the Ukrainian Cossack State by the tsar, which resulted in the Russian subjugation of the Ukrainian territory over the river Dnieper.



time.⁹⁰ Public opinion polls showed that the majority of the Ukrainian population wanted to preserve “special” relations with Russia, and over 30 percent would like Ukraine to join both the EU and the Union of Belarus and Russia. What is more, one third of the society was in favour of NATO membership, one third against and one third had no opinion on this topic.⁹¹

As a result of political transformation in Ukraine, one essential issue underwent a change: there is a social consensus about the membership in the EU along with the recognition of the importance of the relations with Russia. However, there is still no unanimous support for the membership in NATO. The social preferences were mirrored by the military doctrine updated 21st April 2005, in which the membership in the EU was put in the first place, and the membership in NATO – in the second (the change in the doctrine took place on the day of the Ukraine-NATO summit in Vilnius).

The character of the relations between Ukraine and NATO can be illustrated by the statement of George W. Bush, who made his decision about the support for the Ukraine’s membership in the EU dependent on hearing the unambiguous declaration from V. Yushchenko. According to American diplomats, however, Ukraine “does not wish” too far-reaching declarations in this matter⁹², since they could lead to the decrease in Yushchenko’s popularity among the society and have a negative effect on the result of the parliamentary election in 2006.

An additional problem is the negative standpoint of the Russian political elite (the President Putin’s administration being convinced of the Yushchenko’s support for Ukraine’s membership in NATO, for this and other reasons provided firm and open support for Yanukovych.) Despite the lack of official objections from the government administration, the eventual presence of Ukraine in NATO is perceived there as the “historic catastrophe”. The main argument against such a scenario is the fear of using Ukraine as the USA’s staging area against Russia.⁹³ The attempts to counteract the loss of influence over the near abroad can be noticed. An expression of this trend is, for instance, the establishment of the presidential Directorate for Interregional Relations and Cultural Contacts with Foreign Countries, which was created by President Putin in February 2005.⁹⁴

What role should Poland, as a member of NATO, play in relations with Ukraine under these new circumstances?

Currently, the issue of being a member of NATO is not of top priority for Ukraine. The fundamental aim declared after the Orange Revolution is the membership in the EU. Poland’s co-operation with Ukraine within NATO is becoming a matter of lesser concern. Nevertheless, Ukraine is interested in Poland’s support for its EU ambitions. The scenario that was difficult to imagine before the Revolution, in which Ukraine is a member of the EU became feasible after the Yushchenko’s victory. It could be changed only by the victory of the anti-Western opposition in the parliamentary election in 2006. The first step that brought Ukraine and the EU closer was the “action plan” signed at the beginning of 2005, which specified the relations between Ukraine and the EU.

⁹⁰ See opinions of Ukrainian politicians presented on the conference in November 2002 in Warsaw: *Europejskie aspiracje Ukrainy*, Warszawa, Inicjatywa Współpracy Polsko-Amerykańsko-Ukraińskiej (PAUCI), 2003, p.66f.

⁹¹ See: public opinion pools released by the Batory Foundation in: <http://www.batory.org.pl/mnarod/ukraina.htm>; see also: Riabczuk, *op. cit.*, p. 61, 69-70.

⁹² “Czy chcecie być w NATO?”, *Gazeta Wyborcza*, 5 April 2005.

⁹³ Trenin, *op. cit.*

⁹⁴ See more in: http://www.kremlin.ru/eng/state_grp/84755.shtml.



Raising the issue of the membership in NATO could only result in a failure of the pro-Western choice that was made by Ukraine.

Conclusion

Five years after its Eastern enlargement, NATO proves to be a solution that broadens the area of security and stability in Europe. It became a political forum for deepened dialog between the US and European member states, on the one side, and Russia, Ukraine, to some extent also Belarus, on the other.⁹⁵

Generally speaking, Poland's membership in NATO did not deteriorate its relations with Russia, Ukraine and Belarus. Moreover, the membership gave Poland a chance of their improvement in the political and military dimensions.

First of all, it filled the security vacuum in the CEE region which was the *sine qua non* condition of Poland's rapprochement with Russia. The alliance also offered many concrete tools to carry out new programs of regional co-operation (e.g. within the Partnership for Peace and Euro-Atlantic Partnership Council). For its Eastern neighbours Poland became both an example of successful transformation and a signpost pointing the way to transatlantic integration.⁹⁶

Since 1999 the Polish policy towards Russia, Belarus and Ukraine has been partly realised within NATO structures. At the same time, Poland is expected to play an active role in shaping NATO and the EU policy towards the East. It has a long-term task to fulfil – to develop regional cooperation ties, created over the past decade, within the sphere of these organisations' foreign affairs.

How could we sum up the impact of NATO enlargement on Poland's relations with its Eastern neighbours?

The initial reactions of Russia and Belarus to NATO expansion were negative, as we saw, mainly because of prestigious reasons. There was, of course, some sense of military threat, but far more important was the anxiety of being "excluded from Europe." Enlargement was particularly difficult to accept for Russia, because it challenged its already undermined superpower image. Both elites and the whole society of Russia had to face the problem of their "post-imperial syndrome". They felt helpless and deceived when the idea of NATO enlargement occurred, but during the process, when the decision was already irreversible, their attitude evolved to a neutral acceptance. Moreover, the enlargement forced both the Russian Federation and NATO to make a critical review of their relations, and to find a new formula, satisfactory for both sides – which resulted in establishing the NATO-Russia Council (NRC).

Poland, through its membership in the alliance, gained new forum of dialog with Russia. Polish authorities launched many initiatives of co-operation within the NRC, for example in

⁹⁵ NATO military role visibly decreases – mainly due to the US preferences of unilateral actions and building coalitions outside the organisation, which acts by unanimity and therefore is not able to respond to international conflicts quickly enough.

⁹⁶ See Olendzki, *op. cit.*, pp. 65-66.



the form of common seminars or workshops, during which Poland can make use of its experience and expertise in reforming the defence system and reaching NATO standards.

These positive changes were possible to a great extent thanks to the growing pragmatism of the Russian political elites under Vladimir Putin's presidency. Putin was interested in economic development of the country more than of ideological disputes. Also, he understood that the co-operation with the West is the cardinal condition on the success of his efforts to achieve his goals. Poland's commitment in the Orange Revolution resulted in the deterioration of its relations with Russia. Poland's involvement in a conflict in Ukraine was followed by the change of Russian rhetoric towards Poland. were Russia accused Poland of cooperation with the USA in order to destabilise the CIS area and to urge the EU to compete with Russia for the influence in Ukraine.

Undoubtedly, there is a connection between Poland's membership in the EU and the increased EU activity in the Eastern Europe. According to Jacek Cichocki, Poland's accession to the EU caused Russian decision-makers to define Poland as the state critical of Russia. It also brought about the attempts to weaken Poland's position in the EU by depicting Poland as the country of "little credibility" when it comes to the matters of the East. ".⁹⁷

The Belorussian attitude towards NATO enlargement evolved in a way parallel to the Russian one and it still remains derivative of its relations with Russia. Both countries put great attention to the rhetoric in their foreign policy. Verbal demonstration of power seems to be a useful tactic to gain certain political benefits in the internal policy and abroad.

Belarus' independent relations with Poland and the alliance are limited. Belarus, as a "*persona non grata*" in Europe, will not be treated as a partner, as long as it refuses to accept the changed terms of coexistence. However, it does not mean that Poland should resign from its own policy towards Belarus, since it shares a common border with this country.

However, it should be noticed that serious obstacles exist hindering the development of mutual relations. One of them is the authoritarian attitude of Lukashenko. Among others, Poland held an opinion that referendum from October 2004 concerning the President's re-election in 2006 was falsified.

Another problem in the mutual relations is the issue of NATO. Lukashenko is using this problem to intensify the sense of threat – in his opinion the security of Belarus and Russia is threatened by NATO expansion. Coloured revolutions on the CIS area allegedly initiated by the members of NATO were supposed to be one of the symptoms of this expansionism. Sharp statements were directed especially at Poland, from where the export of such revolution to Belarus was expected. Similar approach for Orange Revolution has inclined leaders of Belorussia and Russia to enhance security cooperation. And among others, they have caused for demonstration of strength by announcement of placement along border with Poland S-300 rockets.⁹⁸

Ukraine did not perceive the enlargement as a threat to its national interests, but rather as a chance to improve its geopolitical situation. Direct neighbourhood of the alliance was to guarantee Ukraine's political and military independence from Russia. Poland, after joining NATO, engaged in Eastern affairs, particularly in its relations with Ukraine, to a much greater extent than before. Numerous initiatives of mutual co-operation were initiated on the alliance

⁹⁷ Nocuń and Brzeziecki, *op. cit.*

⁹⁸ *Wiadomości OSW*, 13 April 2005, in http://www.osw.waw.pl/news/arc_news.htm.



forum. Though Poland's financial and organisational resources are limited, it has very important assets at its disposal: the knowledge of the CEE region, and the experience of successful transformation of its own defence policy.

Briefly speaking, after joining the alliance, Poland's role evolved from a "consumer" to a "promoter" of security and stabilisation in the transatlantic region. In practice, it translated into concrete projects undertaken in cooperation with Ukraine, promotion of the NATO "open door" policy, and developing informative policy in order to build a positive image of NATO in the Russian, Ukrainian and Belorussian societies.

The concerns that Russia and Belarus associated with the extension of NATO referred mainly to the deterioration of the role of universal organisations like the UN and the OSCE, to the restoration of division lines in Europe, to exclusion of the East-European countries from decision-making in Europe and to the necessity to transform Kaliningrad into Russia's "military bridgehead".⁹⁹

In the end, these concerns all turned out to be unjustified.¹⁰⁰ The alliance managed to avoid Russia's and other East-European countries' alienation by developing individual dialog. Russia was satisfied with the deepening of its relations with the alliance, and with gaining the right to discuss most of the international issues. Belarus, for understandable reasons, did not improve its relations with the alliance, but will not complain, as long as Russia is pleased with NATO development. Ukraine established special relations with the alliance, in the form of the NATO-Ukraine Commission.

While evaluating the NATO enlargement, we should also bear in mind the impact of global factors. One of the most significant influence seems to be that of the threats of non-military and trans-border nature.¹⁰¹ These threats deepen relations between the countries concerned, since there are more and more common concerns that need joint counteraction. Neither Poland, though a member of a military alliance, nor Russia, though preserving its nuclear potential, nor Ukraine or Belarus can afford solitary actions in circumstances where common solutions are needed to new problems, such as organised crime, drug trafficking, illegal immigration or terrorism and proliferation of WMD.

Worth noticing is one more event, which altered the relations in the region. On March 29 2004, NATO accepted seven new member states, among others Lithuania, Latvia and Estonia, reaching Russia's borders. However, comparing that event to the previous enlargement we can notice that neither the US, nor Russia stressed its importance for its own and European security. The second round of enlargement seemed to be much less controversial for Russia. Why? This time Russia did not feel marginalised, as it did in 1999, since it has already a say in NATO through the NATO-Russia Council. Russia was also convinced that NATO did not pose any military threat to its security, as most of Russian military leaders and diplomats feared.

Nevertheless, the 2004 enlargement was preceded by two months of aggressive campaigning by the Russian authorities, in the media and in parliament. As the analysts from

⁹⁹ Cf. Sakwa, *op. cit.*, pp. 414-421.

¹⁰⁰ The deterioration of the UN or OSCE role in international affairs is due to their internal weakness and inability to respond to new threats, rather than to the NATO enlargement.

¹⁰¹ Cf. Pietraś, Marek: "Bezpieczeństwo państwa w późnowestfalskim środowisku międzynarodowym", in Górka-Winter, Beata and Dębski, Sławomir (eds.) (2003): *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, pp. 161-172.



the Centre for Eastern Studies prove, the Russian elites wanted to make use of NATO expansion to gain some political benefits.¹⁰² The short-term goal was to demonstrate to their own society that Russia did not agree silently on the enlargement. Russia also wanted to obtain guarantees that NATO forces stationed on the territory of the Baltic States would be limited in numbers. The middle-term objective concerned the CFE (Conventional Forces in Europe) Treaty. Russian authorities insisted on ratifying it not only by NATO, but also by the Baltic States. Finally, the long-term goal was to discourage the alliance from expanding its influence over the CIS area (first of all, over Ukraine).

For Poland, the result of the next wave of enlargement seems to be positive – it gained new partners in its efforts to stabilise the CEE region – especially the Baltic States, Romania and Slovakia.

It is also worthwhile to draw a parallel between the 1999 NATO expansion and the recent EU enlargement. These two processes had a great impact on regional relations, though in different ways. The distinct aims and roles of these processes in Europe make an exhaustive comparison difficult, though allows drawing some general remarks.

Russia seemed to be more reconciled with the idea of the new EU borders reaching farther to the East, than with the NATO expansion,¹⁰³ but the 2004 revolution and an increased engagement of the EU in Eastern Europe changed that situation towards growing competition between these two actors.

On the contrary, Ukraine initially expressed its anxiety over the EU enlargement, since it caused serious difficulties for Polish-Ukrainian trade, the free flow of people, etc.¹⁰⁴ However, Poland's efforts to keep the common border as open as possible helped to minimise the negative consequences of that process. Nowadays the Ukrainian attitude is positive – its membership in the UE became a goal number of its foreign policy.

In Belarus, we can observe a growing dissonance between the authorities and the society. It can be expected that the “last dictatorship in Europe” has a slender chance of survival. Mainly because it is anachronistic, has insufficient support of Russia and because there is growing engagement of the West in the democratic changes in this country.¹⁰⁵ After the enlargement, Poland proved to be deeply interested in keeping NATO's door open, and showed readiness to support its Eastern neighbours on their way to the alliance. Though the potential at Poland's disposal does not predestine it to play the role of an architect of NATO Eastern policy, it allows Poland to wield its influence on this policy. Due to its geopolitical position, interests and historical ties, Poland should continue its active Eastern policy.

The significance of this direction in Poland's foreign policy is underlined by the politicians who in their statements stress the wish to normalise the relations with all closest neighbours. In his address delivered at Lomonosov Moscow State University in September 2004, Polish President Aleksander Kwaśniewski saw the chance of closer co-operation with Russia that could result from the improvement of Russia's relations with NATO and the EU.

¹⁰² For details see: *CES Comments*, 1 April 2004, in <http://www.osw.waw.pl/pub/koment/2004/04/040401b.htm>.

¹⁰³ Just 4% of the Russian population claimed the EU enlargement would be harmful to the Poland-Russia relations, while 49% claimed that NATO expansion would be damaging to mutual relations. For more details see: Książek, *op. cit.*, pp. 297-8.

¹⁰⁴ See a declaration of Petro Sardeczuk, Ukraine's Ambassador to Poland: Montgomery, Katarzyna: “Polska w sercu”, *Gazeta Wyborcza*, 1 December 1998.

¹⁰⁵ Mickiewicz, Robert and Przybylski, Jacek: “Ostatnia dyktatura w Europie”, *Rzeczpospolita*, 22 April 2005.



The president stressed that Poland wishes to actively participate in both the NATO and the EU Eastern Dimension.¹⁰⁶

Janusz Onyszkiewicz notices that the future of Poland will largely depend on the direction of the changes in the countries that are its neighbours on the eastern border. He considers helping first Ukraine and later Belarus to enter NATO and the EU to be the fundamental aim of Poland's foreign policy. The success of such a plan "is closely connected with the Poland's future role in NATO and especially in the EU".¹⁰⁷

Owing to the transformation that took place in Ukraine, the concepts of Eastern policy developed by the Polish politicians have become more realistic.

The role that NATO played in the relations with the Eastern neighbours has diminished. However, this is counterbalanced by the increase in the engagement of the EU, which results from the success of democratic changes in Ukraine, as well as from shifting the EU borders to the East. The Alliance retains its potential to co-operate on the field of traditional security dimension by, for instance, engaging countries in the actions similar to the operation in Afghanistan within the competence of International Security Assistance Force (ISAF). There is also an increasing EU ability to influence considerably not only the economic standards, but also the political principles in Europe by using the "soft power" instruments. Of course the greater the ability to develop a common attitude towards the East, the more effective the EU will be.

The possibilities of influencing this region by Poland within the EU turned out to be incomparably wider than its capabilities within NATO. It is beneficial to Poland to sustain the interest in the issues connected with the Eastern Europe, both in NATO and the EU. Long-lasting stabilisation of Poland's safety environment depends on replacing the bilateral relations between the Western European countries and their Eastern partners with the relations maintained within the international structures.

¹⁰⁶ Assuming the leadership of the European Parliament's delegation for Ukraine and Belarus is an example of Poland's involvement. Kwaśniewski, Aleksander: "Rosja i Polska potrzebują dialogu", *Gazeta Wyborcza*, 1 October 2004.

¹⁰⁷ Onyszkiewicz, Janusz: "O tym jak poprawić polskie sąsiedztwo. Z Zachodem na Wschód!", *Gazeta Wyborcza*, 30 October-1 November 2004. The author is an eurodeputy and former Minister of National Defence of Poland.





UNISCI Discussion Papers

THE EU AND TRANSNISTRIA

AUTHOR:¹

NICO POPESCU
Centre for European Policy Studies (CEPS),
Brussels

Introduction

EU thinking, assessments and policies towards the conflict in Transnistria have evolved quickly. The turning point towards a more active role occurred in late 2002. Since then, the EU has stepped up its attention and actions. The EU now raises constantly the Transnistria issue in relations with Russia and Ukraine. The Union has also used an array of CFSP instruments to support the conflict resolution process – these have included appointing a EU Special Representative, introducing a travel ban against the Transnistrian leadership, as well as envisaging common actions under its ENP Action Plans with Moldova and Ukraine on conflict resolution in Transnistria.

1. Why More EU Engagement?

First, because of enlargement. A 2002 Commission paper on EU approaches to Moldova stated: ‘Moldova’s stability clearly matters to the EU. Within a few years, Moldova will be on the borders of an enlarged EU. It has been destabilised by weak government, armed conflict and secession, near economic collapse, organised crime and emigration [...] The EU needs to help Moldova address these problems’². Enlargement stimulated the EU to develop a neighbourhood policy.

Second, developments in CFSP and ESDP mean that the EU not only can *look* East, but that it can also potentially *act* in the East. What is more, by 2002, the Balkan region had been set more or less on the path towards stabilisation. Serbia’s authoritarian leader Slobodan Milosevic was ousted, FYR of Macedonia had stabilised after the 2001 clashes between the Slavic and Albanian communities and the EU was beginning to pay more attention to its Eastern neighbourhood.

¹ *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.

² *EU approach on Moldova* (Unpublished, 2002).



Third, by 2003, after more than a decade of negotiations, the conflict settlement mechanisms have become discredited in the eyes of Moldova and the international community. The five-sided mechanism and the peacekeeping format have not worked and are no longer acceptable as negotiations were stalled, and Moldova did not trust Russia and Ukraine, and the peacekeeping operation was perceived as sustaining the status quo rather than solving the conflict. With every passing year of negotiation, the Transnistrian separatist state consolidated. Steps undertaken under pressure from the mediators as part of the conflict settlement efforts, such as granting Moldovan custom stamps to Transnistria were only contributing to a more economically independent Transnistria. Instead of altering the incentive structures sustaining the conflict, the negotiation format was, in fact, legitimising them. The UK Government memorandum on the appointment of a EU Special Representative to Moldova is clear: 'After another year without progress on the five-sided settlement talks [...] there is recognition within the EU of the need for greater engagement in Moldova. This has become more pressing following the recent enlargement of the EU, which has put the EU's external border closer to Moldova, and with the prospect of Romania's accession in 2007, which will put Moldova directly on the EU's border'³.

Fourth, the Transnistrian authorities have driven the EU towards greater involvement in the conflict resolution process. Transnistria opposes any Western involvement in the process, and is profoundly distrustful of Europe. Transnistria obstructionism in negotiations, which were employed by the separatist leaders to prolong the *status quo*, in fact, discredited the mechanism in the eyes of most observers and gave the Moldovan government credible arguments to insist on greater EU and US involvement in negotiations.

This was reinforced by a series of tensions between Moldova and Transnistria in 2003-2004 that revealed the flaws not only of the negotiation format but also of the peacekeeping mechanism. A brutal attempt to close down the only six Romanian-language schools (one of them an orphanage) using the Latin alphabet in Transnistria in the summer of 2004 prompted a series of EU statements, an extension of the travel ban on more Transnistrian officials, and a visit in early August 2004 by Robert Cooper, Director General for External and Politico-Military Affairs of the EU Council to Transnistria⁴. The crisis led to a direct and dangerous standoff between Moldovan police and Transnistrian militia, in which the peacekeeping forces did not interfere. Nor could the Joint Control Commission, composed of Russia, Transnistria and Moldova and the body supervising the security situation, intervene because of a Transnistrian and Russian veto. This revealed the biases of the structures, which, designed to maintain peace, now entrenched the conflict. Transnistrian actions, therefore, served to undermine the credibility of the Russia-led negotiating and peacekeeping formats and to encourage thinking in the EU, the US and Moldova on how the situation could be changed.

Fifth, Russian policies towards Moldova encouraged and even accelerated greater EU attention to the issue. Russia's unilateral diplomacy, witnessed with the 'Kozak

³ Information from the Committee on European Security of the United Kingdom Parliament, House of Common, Eleventh Report of Session 2004-2005, Point 12 'FCO (26397) EU Special Representative for Moldova'.

⁴ See 'Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, writes to Russian Foreign Minister Sergey Lavrov on deteriorating situation in Transnistria,' Brussels, 30 July 2004, S0208/04; 'Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, sends diplomatic mission to Moldova,' Brussels, 9 August 2004 S0210/04; 'Declaration by the Presidency of the European Union on the denial of access to Transnistria of the OSCE Mission in Moldova,' 19 August 2004; 'Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the continuing deterioration of the situation in Moldova,' 26 August 2004. All these documents can be found at <http://www.eurojournal.org>



memorandum' and Russian pressure to weaken the OSCE has undermined the five-sided format in this conflict. In November 2003, Dmitri Kozak, Putin's special envoy, developed a unilateral settlement plan that would have opened the way to a Russian military presence until 2020 and Transnistria's de facto domination of the whole of Moldova. This became known as the 'Kozak memorandum'⁵. In addition, Russia failed to withdraw its troops and armaments before the end of 2002 in accordance to its OSCE Istanbul commitments. Russia has not cease supporting Transnistrian separatism even after an initially pro-Russian communist government took power in Moldova. So assertive was Russian policy towards Moldova that even Moldova's communists turned away from Russia as the main 'strategic' partner. In 2004-2005, Russia also tried to sideline EU institutions by intensifying discussions on Transnistria with some EU member states to show that it consults with European partners while trying to undermine a common EU policy on Transnistria⁶.

Sixth, the EU-Russia dialogue on security issues, especially the launch of a road map for a space of common external security in May 2005, start to create a proper basis for cooperation on the conflicts in the former Soviet Union. A key objective of the common space is to 'strengthen EU-Russia dialogue on matters of practical co-operation on crisis management in order to prepare the ground for joint initiatives [...] in the settlement of regional conflicts, inter alia in regions adjacent to EU and Russian borders'⁷. This document clears ground in which the EU could increase its contribution to conflict resolution in Transnistria, which, after all, is an adjacent region only to the EU and not Russia.

Seventh, the Orange Revolution and changes in Ukrainian policy have made greater EU contribution to conflict resolution more welcome; these changes also increased the EU's potential to act in stronger cooperation with Ukraine.

Taken together, these factors led member states and the EU to recognise that the status quo had to and could be changed. A new push was required. With the OSCE in crisis, NATO looking beyond Europe towards global responsibilities, the United States deeply involved in the Middle East, the obvious candidate to drive the conflict resolution process is the EU.

2. EU Thinking and Policy

Most importantly, EU thinking about Moldova has changed. The Moldovan conflict remains far from the most salient problem the EU faces, but since 2003 there has been a lot of thinking about the conflict in Transnistria. In addition, the EU has used a wide array of CFSP instruments to support the settlement of the conflict. It is worth reviewing these actions before considering new ideas for EU engagement.

⁵ The text of the *Russian Draft Memorandum on the basic principles of the state structure of a united state in Moldova* (Kozak Memorandum) can be found at: http://eurojournal.org/comments.php?id=P107_0_1_0_C ; for relevant commentaries see Michael Emerson, 'Should the Transnistrian tail wag the Bessarabian dog?' *CEPS Commentary*, 11 January 2004, available at: http://www.ceps.be/Article.php?article_id=133& ; and John Lowenhardt, 'The OSCE, Moldova and Russian Diplomacy in 2003,' *Eurojournal.org*, 16 April 2004, http://eurojournal.org/more.php?id=139_0_1_6_M5

⁶ Interview with EU official, Brussels, April 2005.

⁷ *EU-Russia Road Map for the Common Space of External Security*, p. 43.



2.1. Diplomatic Actions

The EU has moved relatively quickly to become a diplomatic actor in the Transnistrian conflict resolution process. During 2003-2004, the EU became an *ad hoc* diplomatic actor in Moldova, periodically sending diplomatic missions to Moldova, raising the Transnistria problem with Russia and Ukraine and expressing opinions on the conflict resolution process. The most dramatic instance of such diplomatic activism was Javier Solana's declared lack of EU support to the 'Kozak Memorandum' in November 2003, which weighed in Moldova's decision to reject the Russian plan. In early 2005, a decision was made to increase the profile and to streamline EU diplomacy and in March the EU appointed a EU Special Representative for Moldova. A senior Dutch-diplomat, Adriaan Jacobovits de Szeged, who served as the special envoy of the OSCE Dutch Chairman-in-Office in 2003 on the Transnistria problem was appointed. His mandate is to 'strengthen the EU contribution to the resolution of the Transnistria conflict [...]; assist in the preparation [...] of EU contributions to the implementation of an eventual conflict settlement'⁸. In this way, EU sent a message that its interest in the Transnistria problem is serious, and that the EUSR would be the main EU interlocutor with whom the problem should be discussed⁹. The EUSR appointment was designed to provide for greater EU internal coherence and external visibility. However, the fact that the EUSR is based in The Hague has reduced his visibility on the ground.

2.2. Trade-related Actions

In September 2004, the EU introduced a double-checking system for the steel exported from Moldova without imposing any quantitative limitations.¹⁰ In fact, this was a measure to enhance the transparency of steel exports from Transnistria to the European Union. Such exports could no longer happen without Moldovan certificates confirming the origin of the steel. This meant in effect that the Transnistrian steel factory in Rybnitsa would not be able to export steel without Moldovan custom stamps or supervision by Moldovan authorities. The impact has been felt in Transnistria, which has had to redirect exports towards the East and China, in particular.

2.3. Participation in Negotiations

The EU has been involved in the negotiations also. During the Dutch chairmanship of the OSCE in 2003, the EU was present in the Joint Constitutional Commission, composed of Moldovan and Transnistrian deputies, to draft a new constitution for a reunified Moldova. The Commission ultimately failed in its task, but it marked a symbolic change in the conflict resolution mechanisms with the EU being involved for the first time in negotiations on the status of Transnistria.

⁸ Council Joint Action 2005/265/CFSP of 23 March 2005 appointing a Special Representative of the European Union for Moldova, Official Journal L 081 , 30/03/2005 P. 0050 - 0052

⁹ Interview with EU official, Brussels, April 2005.

¹⁰ *Council Decision concerning the conclusion of an Agreement in the form of an Exchange of Letters between the European Community and the Republic of Moldova establishing a double-checking system without quantitative limits in respect of the export of certain steel products from the Republic of Moldova to the European Community*, Brussels, 7 September 2004, 11511/04, SID 28, COEST 126.



The EU is not formally included in any of the formally institutionalised conflict management formats in Transnistria. It is not part of the five-sided negotiation format, the joint control commission, or the peacekeeping mechanism. The EU rather than seeking to join these mostly discredited and deadlocked formats, has been building new frameworks of cooperation in which it could bring an added value to the conflict resolution process. This included active diplomacy by the EUSR Moldova and the launch of the EU Border Assistance Mission. In fact the main thrust of conflict settlement efforts in Transnistria have shifted away from the five-sided format towards direct dialogue between the EU and other concerned actors and efforts to increase the transparency of the Moldova-Ukraine border.

Since September 2003, Moldova has constantly called for the EU (and the US) to become a full mediator in the conflict. The proposition is supported by Ukraine, and Transnistria has even decreased its objections to that the idea in 2005. It is increasingly likely that the EU, as well as the US, will become involved in the negotiating process at some point. As the failure of the “Kozak memorandum” showed, no solution to the conflict is likely without EU support. All of this highlights the importance of the EU role in the negotiations, even if it is not formally a mediator yet.

2.4. Political Dialogue with Ukraine and Moldova

Starting in March 2003 at the initiative of the European Commission, a series of trilateral consultations between Ukraine, Moldova and the EU were held in Brussels on the issue of joint border controls on the Moldovan-Ukrainian border, including its Transnistrian segment. The ENP Country Report on Moldova from May 2005 mentions that ‘a key element in any effort to achieve a settlement relates to ensuring Moldova’s control over its entire customs territory’. The Report states also that ‘without effective customs control on the goods crossing Transnistria, smuggling is flourishing with serious consequences on the government budget and the rule of law’. The EU, thus, supported Moldova’s proposals for the creation of a joint border control on the Ukrainian territory to ensure control over all of Moldova’s external borders. The EU also pledged funds to support the development of border infrastructure between Moldova and Ukraine. On 7 June 2005, the European Commission announced that this assistance would increase to 22 million euros primarily for strengthening border controls between Moldova and Ukraine.

In February 2005, the EU and Moldova signed their ENP Action Plan for increased cooperation. The Action Plan is a set of measures to advance economic and political relations between Moldova and the EU. Besides economic and technical issues, the Action Plan has separate section on Transnistria. The document underlines the ‘continuing strong EU commitment to support the settlement of the Transnistria conflict, drawing on the instruments at the EU’s disposal,’ and that ‘the EU is ready to consider ways to strengthen further its engagement’. One should note also that the EU will open a Commission delegation in Chisinau in September 2005.

Transnistria has been prominent in the bilateral EU-Ukraine dialogue. The EU-Ukraine Action Plan also states the necessity of enhancing cooperation in ‘working towards a viable solution to the Transnistria conflict in Moldova, including addressing border issues’. In addition, the Transnistria issue is raised permanently in the EU-Ukraine dialogue, and Transnistria is often perceived as one of the tests of the post-Kuchma Ukraine.



2.5. Border monitoring

In response to the Moldovan and Ukrainian invitation to monitor the border between the two countries, in August 2005, the EU presented a memorandum on the creation of a EU Border Assistance Mission that would monitor customs and border controls on the whole frontier between Moldova and Ukraine, including its Transnistrian sector. It is expected that the mission will start its activity on 1 December 2005 and would last for 2 years with the possibility of extension for another year. It would be a European Commission led mission (not a ESDP operation), dealing with both border and customs monitoring, without any executive functions. The EU monitoring mission will be able to operate at all border crossing points but will not be permanently located at these points.

2.6. Sanctions

In February 2003, the EU and the US introduced targeted restrictions in the form of a travel ban against representatives of the Transnistrian leadership. The joint statement stated: ‘The leadership of the secessionist Transnistrian region has continually demonstrated obstructionism and unwillingness to change the status quo, thereby impeding meaningful negotiations’¹¹. The EU statement noted also: ‘The EU reserves the right to consider additional targeted restrictive measures at a later date. The EU will review its position in the light of further developments, in particular steps taken by the Transnistrian leadership to make substantial progress in negotiations’¹². In August 2004, indeed, the travel ban was extended to an additional ten officials from Transnistria who were responsible for the attempt to close down the Latin-script schools, which was considered a human rights violation.¹³ However, the effectiveness of sanctions is reduced by a number of factors. Firstly, Ukraine has not associated itself with the travel ban. The Ukrainian authorities invoke that as a neutral mediator in the conflict resolution process they cannot exert pressure on one of the conflict parties. This makes it possible for Transnistrian officials to travel easily in Ukraine and Russia thus reducing from the negative impact of sanctions. Second, the sanctions are too limited in scope to impose a serious burden on the leadership and make it reverse their policies. They target a limited number of officials, but not key supporters of the regime such as senior executives of the most important industries or business groups that are key in supporting the regime¹⁴. Third, the objective of the sanctions is somehow vague, and there is no clear request to some concrete steps towards compliance from the part of the Transnistrian authorities.

¹¹ ‘Moldova : Council adopts restrictive measures against the Transnistrian leadership,’ Brussels, 27 February 2003, 6679/03 (Presse 56), Annex 1 ‘Joint Statement of the European Union and the United States on Sanctions against the Transnistrian leadership,’

¹² ‘Moldova: Council adopts restrictive measures against the Transnistrian leadership,’ Brussels, 6679/03 (Presse 56).

¹³ ‘Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the continuing deterioration of the situation in Moldova,’ 26 August 2004.

¹⁴ On the effectiveness of “smart” sanctions see Anthonius W. de Vries, “European Union Sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia from 1998 to 2000: A Special Exercise in Targeting”, and “Introduction” in David Cortright and George A. Lopez (2002): *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Lanham, Rowman and Littlefield.



2.7. Crisis Management

In the summer of 2003, the EU discussed the possibility of contributing to a peace-support operation in Transnistria. The idea was first raised officially in an OSCE food-for-thought paper¹⁵ and discussed in EU Political and Security Committee and in the EU Military staff¹⁶. In the end, the proposal was put aside because of Russian opposition, EU-Russia disagreements over the 'Kozak memorandum' and because of a lack of clarity in the prospects for a settlement in Transnistria. However, the idea of the need for a different type of peace support operation in Moldova is not off the agenda, and the EU will resume such discussions in the future.

This discussion has highlighted instances of increased EU engagement in the Transnistria problem. In a context where the conflict resolution mechanisms are discredited and ineffective, Transnistria's *de facto* independence is strengthening, the OSCE lies in deep crisis, and where Ukraine is moving closer to the EU while Russia wants closer cooperation on security matters with the Union, the EU becomes a central point of international efforts to address the Transnistrian conflict.

The question is now: What should the EU do? How and where the EU seek greater engagement? The EU has made significant progress in thinking about the Transnistria problem. Now, it is time for actions to catch up with thought.

3. Conclusions and Recommendations

The conflict in Transnistria is the closest geographically to the EU; at the same time, it is the most 'solvable.' The conflict features high on the agenda of EU-Russia and EU-Ukraine relations. A settlement of the conflict in Transnistria would attenuate the soft security challenges the EU faces on its Eastern border. Settling the conflict requires an international effort. The focus of EU policy should be to alter the context in which the conflict is situated and sustained, rather than hoping for an early agreement on the status of Transnistria. The primary objective should be to increase Moldova's 'attractiveness' while decreasing the benefits of maintaining the current status quo. The Transnistrian separatist project is very much based on false economic arguments for independence. Undermining these claims will be central to efforts to reunify the country.

In order to achieve a sustainable settlement of the conflict, the EU could consider such actions as:

- Secure greater alignment between Ukraine and the EU on CFSP joint statements and actions, including sanctions against Transnistrian leadership;
- Support the creation of joint Moldovan-Ukrainian border posts on the whole perimeter of the border;
- Involve Ukrainian NGOs in the efforts to support democracy in Transnistria.

¹⁵ *Food-for-Thought-Paper: Peace Consolidation Mission Moldova* (Unpublished, July 2003).

¹⁶ Interview, Ministry of Defence of the United Kingdom, London, October 2003.



- Increase Moldova's attractiveness through trade liberalisation and facilitation of the visa regime for certain categories of citizens in line with areas of flexibility in the Schengen *acquis*;
- Seek possibilities to start implementing some of the provisions of the EU-Moldova Action Plan in Transnistria as well, with a particular focus on political and democracy related issues;
- Expand targeted sanctions to key supporters of the regime from the business community, as well as against individuals and companies involved in criminal activities and human rights abuses in the region;
- Revise the objectives of sanctions. The EU should request democratisation in Transnistria with clearly set benchmarks, rather than link the travel ban to the continuation of negotiations on conflict settlement;







UNISCI Discussion Papers

A TALE OF TWO VISA REGIMES: REPERCUSSIONS OF ROMANIA'S ACCESSION TO THE EU ON THE FREEDOM OF MOVEMENT OF MOLDOVAN CITIZENS

AUTHOR:¹

GEORGE DURA²
**Centre for European Policy Studies (CEPS),
Brussels**

Introduction

In many ways Moldova's³ efforts to obtain a facilitated visa regime with (future) EU/Schengen states is a case of déjà vu across Europe. Moldova finds itself in the same situation as Russia, Ukraine and certain states of the Western Balkans were in before the 2004 enlargement, prior to becoming direct EU neighbours. Moldova has recently been requesting the EU to open talks on a facilitated regime, not only because Romania's accession to the EU in 2007 adds a sense of urgency to this issue, but also because neighbouring Ukraine is in the process of negotiating such a facilitated visa regime with the EU. Moldova and Ukraine both signed an Action Plan with the EU in February 2005 as part of the European Neighbourhood Policy. Finally, the Moldovan government would thereby also be able to present its electorate with tangible benefits resulting from the progress towards EU integration. However, so far Moldova's requests have not yet been granted by the EU. The EU has so far failed to set a date for opening the negotiations on a visa facilitated regime with Moldova.

The road towards a facilitated visa regime with EU/Schengen states or new EU member states which are in the process of implementing the Schengen acquis has already been taken by several states, such as Russia, Ukraine or Serbia and Montenegro⁴. Although Moldova's case presents certain peculiarities intrinsic to its special ties with Romania, it is interesting to look at the experiences of other states that have become EU neighbours after the 2004 EU enlargement, such as Ukraine or Serbia & Montenegro. It is also interesting to look at how the new member states such as Poland or Hungary tried to soften the effects of their gradual adoption of the Schengen acquis which implied the introduction of a very strict visa regime between countries where previously the free movement of people was not impeded by a strict

¹ *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.

² George Dura is assistant research fellow at the Centre for European Policy Studies in Brussels. He, hereby, wishes to kindly thank Sergio Carrera and Nicu Popescu for their insight, comments and suggestions.

³ For basic data on Moldova, see table 1 in Annex I.

⁴ Ukraine is still in the process of negotiating a visa facilitation regime with the EU. However, Ukraine already has a facilitated visa regime with for instance Poland. Serbia & Montenegro does not have a facilitated visa regime with the EU, but there exist special visa provisions between for instance Hungary, a new EU member and Serbia & Montenegro. Russia has negotiated such an agreement on a reciprocal basis with the EU.



visa regime. The experiences of these new EU member states will also come to guide Romania in its formulation of a flexible visa regime for Moldova, to be implemented after Romania's accession to the EU in 2007, considering that Romania's accession will have a negative impact on the free movement of Moldovan citizens wishing to travel to Romania, but also to the entire EU.

A dialogue on a facilitated visa regime is usually initiated by the EU with certain states which were promised increased integration with the EU, such as for instance Russia or the states which fall under the European Neighbourhood Policy, such as Ukraine, Moldova, but also the Southern Mediterranean states and the states from the Southern Caucasus. The EU thereby recognises the need to pull down certain walls of fortress Europe which were in part also raised by the Schengen *acquis*. The EU has come to acknowledge the fact that such a rigid border and visa regime is detrimental the development and integration (whether social, economic or cultural) of the wider region encompassing on the one hand the EU and on the other all of the EU's neighbours.

An unintended effect of becoming part of the EU fortress with its rigid rules on border control and its visa regime, is that it undercuts many human, economic and social ties that exist on the European continent, most notably between new EU member states and those that are left out of the EU. Therefore, this brings about a search for bilateral arrangements, outside of the EU framework between a new EU state and its non-EU neighbour. There exists the example by which a new EU member such as Poland has established a flexible visa regime with its non-EU neighbour Ukraine. This visa regime is more flexible (or less rigid) in comparison to the visa regime that is imposed by the Schengen *acquis* through EU accession.

Therefore, one should distinguish between two processes which are ongoing at the same time and which is a direct consequence of the EU's enlargement to the East. New EU member states (e.g. Poland) usually attempt to maintain what is left of their 'open border' policy towards their non-EU neighbours (e.g. Ukraine or Belarus), whilst finding themselves in the process of adhering to the Schengen rules with its tighter border controls. At the same time the EU neighbours (e.g. Ukraine and soon Moldova) are in the process of negotiating a visa facilitation regime with the EU as a whole. Both processes can be seen as measures which seek to offset the negative effects of the EU enlargement process that is taking place throughout Eastern Europe.

Hence, the purpose of this paper is twofold. Firstly, from a Romanian perspective it is essential to look at the different modalities through which a facilitated visa regime was implemented by new EU member states with regard to their non-EU neighbours. This will be useful in drawing the contours of a possible Romanian – Moldovan visa regime. Secondly, from a Moldovan perspective – as a soon to be new EU neighbour – it is necessary to look at the experiences of how new EU neighbours achieved a facilitated visa regime with the EU/Schengen states and what lessons can be learned from these agreements. This should shed light on the steps which Moldova still needs to make in order to obtain a facilitated visa regime with the EU.



1. Which type of facilitated visa regime between Romania and the Republic of Moldova?

1.1. Setting the context

Romania has been attempting since Moldova's independence in 1991 to construct a privileged relationship with that country. This was also reflected in the liberal 'open border' policy applied by Romania until recently with regard to Moldova and this wish stems from certain historical and cultural factors. The Republic of Moldova had prior to 1812 been part of the Romanian principality of Moldova. The territory roughly comprised by the R. of Moldova had also been part of Romania during the interwar period. At that time, the people living on that territory were also Romanian citizens. The tight cultural relations stem from the fact that at least 65% of the Moldovan population is ethnic Romanian and speaks the Romanian language and is thereby sharing the same cultural traditions (literature, art, religion, etc.). This is for instance reflected in the many thousands of Moldovan students who study in Romanian universities or other cultural exchanges and economic activities. After 1989, there had even been talk of a reunification between Romania and Moldova along the lines of the German reunification. Therefore, although Romania is constrained by its accession to the EU to introduce a visa regime with Moldova, it is looking at ways to make this visa regime as flexible as possible with as little restrictions as possible for the Moldovan citizens.

Despite this, a recent opinion poll shows that there seems to be a discrepancy between the wishes of the Romanian leadership and the Romanian population. In a recent opinion poll on Romania's foreign policy⁵, 42% of respondents stated that the EU decision through which Romania will need to introduce visas for Moldovan citizens should be respected. Only 23% declared to be against this measure even if Romania would run the risk of jeopardising its relations with the EU. A further 16% of respondents consider it necessary for Romania to introduce a visa regime for Moldova even if the EU would not impose such a measure. However, Romanian authorities do not want the new visa regime to become a sour point on the bilateral agenda with Moldova. Bilateral relations have only picked up since a year, after the parliamentary elections in November 2004 in Romania, and the Romanian leadership would like to maintain the present level of trust between both sides, including through concrete measures. From this point of view, therefore, Romania's effort to accommodate the requirements of its EU accession with the wishes of the Moldovan authorities regarding a facilitated visa regime is perfectly understandable.

The fact is that a facilitated visa regime between Romania and Moldova will not replace a more restrictive visa regime. Instead, it will introduce more restrictions than was previously the case. Romania's (planned) accession to the EU has had a negative impact on the Moldovans' freedom of movement. From a full open border policy, Moldovan citizens were required to show a valid passport for crossing into Romania from 2002. The introduction of visas by Romania will definitely represent a serious regression for Moldovans who have become accustomed to travel rather freely into Romania. Romania is currently the only country in Europe to the west of Moldova to where Moldovan citizens can travel freely without a visa. Hence, Romania's task is to ensure that the visa regime it puts in place becomes nothing more than a simple formality. In other words Romania needs to devise a visa regime 'light', but which is also capable of dispelling any EU concerns with regard to border controls and illegal migration.

⁵ Sever Voinescu and Gabriela Dobre (2005), *Perceptia opiniei publice din România asupra politicii externe si a relatiilor internationale*, Institute for Public Policy / Bucharest, p. 51.



Three types of agreements for a facilitated visa regime between Romania and Moldova will be discussed below, i.e. the Polish and the Hungarian types of agreements and a third, mixed type that could be implemented after Romania becomes a fully-fledged Schengen state.

Presently, Moldovans who wish to enter into Romania do not require a visa, but only a valid Moldovan passport. Due to Romania's planned accession to the EU, this will not be the case for much longer. Romania's eastern border with Moldova and Ukraine will become the EU's eastern border from 2007. Romania has agreed to work out a visa regime for Moldova by early 2006 and Bucharest and Chisinau are currently negotiating the introduction of a facilitated visa regime for Moldovan citizens. The new visa regime will only be applied starting from the date of Romania's accession to the EU, presumably on 1 January 2007.

Accepting the Schengen *acquis* is mandatory if a new state wants to join the EU. Therefore, Romania has accepted the Schengen *acquis* even before its accession to the EU. Unlike certain 'old' member states like the United Kingdom and Ireland, all newcomers are confronted with the obligation to accept the Schengen's rigid visa regime regardless of any privileged relations between them and a non-EU state⁶. This is explicitly mentioned in Article 8 of the protocol incorporating the Schengen *acquis* in the framework of the EU *acquis*: "For the purposes of the negotiations for the admission of new member states into the European Union, the Schengen and further measures taken by the institutions within its scope shall be regarded as an *acquis* which must be accepted in full by all States candidates for admission." Thus, even prior to becoming a member of the EU, a newcomer like Romania is thereby forced to reorient its policy with regard to visa regime and border control, even towards a state like Moldova, with which it would ideally like to maintain an open border.

Full membership to Schengen requires an implementation process which could last several years and is based on the concept of 'two accession dates' or Schengen I and Schengen II.⁷ During the first stage, once Romania accedes to the EU it will have to implement the supportive measures of the Schengen *acquis*. The second stage will consist of the Romania's full accession to Schengen and will represent an eastward shift by the Schengen border to Romania's eastern border. This goes to show that the "EU itself has opened the way for certain elements of flexibility by its own insistence on a two-step procedure before the new member states fully accede to Schengen".⁸

It is expected that the Schengen border which is currently still separating the old from the new EU members will gradually reach the Romanian-Moldovan border somewhere between 2010 and 2012.⁹ This gradual eastward shift of the Schengen border can be visualised in maps 1, 2 and 3, in Annex II. Romanian Interior Minister Vasile Blaga recently stated that Romania is aiming to become a Schengen state by 2010.¹⁰ Until then, Romania will have put in place a

⁶ For a more detailed discussion of the restrictive nature of the Schengen *acquis*, see Joanna Apap; Sergio Carrera and Kemal Kirisci: "Turkey in the European Area of Freedom, Security and Justice", *EU-Turkey Working Papers*, No. 3 (August 2004).

⁷ Joanna Apap and Angelina Tchordadjyska: "What about the Neighbours? – The impact of Schengen along the EU's external border", *CEPS Working Document*, No. 210 (October 2004), p. 7.

⁸ Apap; Carrera and Kirisci, op. cit., p. 41.

⁹ New EU member states such as Hungary and Poland are expected to become Schengen states by the second half of 2007, in other words, three and a half years after their accession to the EU. Therefore, it is safe to assume that Romania will also become a Schengen state at the latest by 2012, in case the safety clause is triggered and Romania's accession to the EU is delayed by a year.

¹⁰ Romanian Ministry of the Interior: "Romania isi propune sa devina stat Schengen pana in 2010", *Press Release*, 11 January 2006, in http://www.mai.gov.ro/Documente/Prima%20Pagina/BI%20intalnire%20ministru_11%20ian.pdf.



flexible visa regime for Moldovan citizens that will be distinct from the future EU-Moldova facilitated visa regime. Of course, the remote possibility exists that by then (2010-12), Moldova will be moved from the EU visa 'black list' to the 'white list'.¹¹ In the meantime, however, Moldova will seek to negotiate a flexible visa regime with the EU/Schengen states (see section 2 of this paper).

The future visa regime between Moldova and the EU will eventually also come to regulate the Romania-Moldova visa regime once Romania becomes a fully-fledged Schengen state. A facilitated visa regime between the EU and Moldova could be in place by the end of 2008 assuming that negotiations between the EU and Moldova on a facilitated visa regime will start throughout 2006 and will be finalised by the end of 2007. Moldova has not yet negotiated a facilitated visa regime with the EU or Romania, but it is to be expected, however, that the Romanian-Moldovan visa regime will be more flexible than an eventual EU-Moldova visa regime.

Eager to maintain the special relationship between both countries and their respective citizens, the Romanian authorities have declared that the visa regime with Moldova will be as flexible as possible. In July 2005, President Basescu even referred to Moldova as a state which has a population which is part of the Romanian people.¹² Therefore, Romania is looking at possible measures to soften the effects of the introduction of a visa regime with Moldova so as to limit its negative impact on people-to-people contacts, cultural exchanges and cross-border trade as much as possible.

Prior to proceeding with negotiations with Moldova, Romania consulted with the EU regarding the introduction of a facilitated visa regime with Moldova, as opposed to putting in place a strict Schengen visa regime¹³, before proceeding with negotiations with Moldova on this issue. The Romanian authorities have declared on several occasions that the new visa regime with Moldova will probably be modelled after the Polish-Moldovan visa regime. Therefore, it is useful to take a closer look at the Polish-Moldova visa regime.

1.2. The Polish flexible visa regime

Poland introduced a flexible visa regime with regard to its Eastern neighbours (Ukraine, Moldova, Russia and Belarus) in view of its accession to the EU in 2004. Poland is due to introduce Schengen requirements with regard to entry on its territory by late 2007. Poland devised this flexible visa regime in order to disrupt as little as possible the people-to-people contacts with its neighbours and in particular with certain border regions, with which Poland often shares historical, cultural, economic and social ties. Seasonal labour and cross-border trade between Poland and these border regions is also vital for the border regions' economic survival.

Romania finds itself in a very similar situation with regard to Moldova. In addition, due to its small size, Moldova can almost be considered as a border region in itself. The

¹¹ Therefore in parallel to negotiating a facilitated visa regime with the EU, the Moldovan authorities should consider looking at which steps countries like Bulgaria or Romania took in order to be removed from the EU's visa 'black list' in 2002. This could possibly imply a clear sign from the EU as regards Moldova's membership perspectives.

¹² Boris Vieru: "Interview with the Romanian President, Traian Basescu", *Gazeta Româneasca*, 3 July 2005.

¹³ *Ibid.*



introduction of a local border traffic visa regime is of no particular importance in this case as a flexible visa regime covering the entire Moldovan territory would have virtually the same effect. Therefore, the Polish type of visa regime would appear as the most suitable for the Romania-Moldova duo. Despite certain shortcomings the Polish type is certainly more flexible when compared to the requirements for obtaining a Schengen visa.

Poland issues short-term single entry visas to Moldovan citizens free of charge since May 2004, when Moldova also abolished the visa requirements for Polish citizens. Before that, the Polish authorities had kept the visa fee at a small amount of 10 dollars (8.2 euros). In comparison a Schengen visa costs around 35 euros. The Polish-Moldovan visa regime is modelled after the Polish-Ukrainian visa regime and Polish authorities pride themselves that they have put in place a very flexible and efficient visa regime with both Moldova and Ukraine. There are very few complaints by applicants for a Polish visa and only a minuscule fraction of total applications are rejected. In 2004, for instance, Poland received around 500,000 visa applications from Ukrainian nationals of which only about 0.5% were refused.¹⁴ Roughly the same percentage of rejected visa applications is also true for Moldovan nationals.

The Polish – Moldova visa regime also presents certain restrictive elements. In particular, the Moldovan applicant must obtain an invitation from Poland and be in possession of a passport which must remain valid at least thirty days after the expiration of the visa. In addition, Polish visas are not available at Polish border crossings but can solely be obtained at the Polish Embassy in Chisinau. The visa is only issued after a period of 15 days after the application has been introduced.¹⁵

Therefore, despite a very flexible Polish visa regime it remains doubtful that its adoption by Romania will fully satisfy the Moldovan partners. Perhaps the Polish model reflects the scale of Polish bilateral relations with Moldova, but it hardly reflects the aspirations and ambitions of the Romanian-Moldovan relationship. In addition, unlike Poland and Moldova, Romania and Moldova are direct neighbours. Especially Moldovan citizens are likely to expect more flexibility and a smooth application process without any bureaucratic hurdles from their Romanian counterparts.

A slightly ‘improved’ version of the Polish model that incorporates the following elements could be taken over by the Romanian authorities so as to:

- scrap the measure by which an invitation from Romania would be necessary
- provide for the possibility of online applications for visas for bona fide persons who need a visa very frequently;
- issue visas in a fast-track procedure, which should not last more than seven days;
- allow bona fide persons to obtain their visa on the spot (i.e. sticker visas);
- make the visas available at border crossings (this would also have the advantage of making a separate local border traffic visa regime unnecessary);

¹⁴ Interview with an EU diplomat, Brussels, 15 December 2005.

¹⁵ “Consiliul Mondial Român considera ca autoritatile române îi umilesc pe românii basarabeni”, *Romanian Global News*, 22 November 2005, in www.rgnpress.ro.



- allow the categories of persons that travel frequently to Romania (i.e. students, academic staff, journalists, NGO staff, businessmen, clergy, etc.) to easily obtain long-term multiple entry visas (of at least one year) and facilitate the renewal process as much as possible.

1.2. The Hungarian flexible of visa regime

Another interesting type of agreement useful to this analysis is the visa regime applied by Hungary towards citizens from Ukraine and Serbia and Montenegro, two states with large Hungarian minorities. Through these visa agreements, the Hungarian government has been attempting to reconnect culturally and socially the Hungarian minorities living around Hungary with the Hungarian motherland.

Prior to its EU accession in 2004, Hungary concluded separate visa agreements with Ukraine and Serbia & Montenegro in the autumn of 2003. The new visa agreements between on the one hand Hungary and Ukraine and Serbia & Montenegro on the other contain a special Schengen clause which states that the agreement will only last for a certain period of time, until Hungary becomes a fully-fledged Schengen state in 2007.¹⁶ Since Hungary does for the time being not issue Schengen visas to Ukrainian and Serbian & Montenegrin citizens, the visa fee and the procedure for obtaining the Hungarian national visa are left at the discretion of Hungary.

Another important element of the Hungarian type of visa agreement with these two states is that this agreement puts in place an asymmetric visa regime, meaning that Hungarian citizens do not require a visa to enter Ukraine or Serbia & Montenegro. Ukraine has unilaterally abrogated its visa regime for EU citizens. In the case of Serbia & Montenegro, it is specifically stated in the bilateral visa agreement with Hungary that Hungarian citizens shall benefit from visa free travel to Serbia & Montenegro. In addition, Hungarian visas are issued to citizens from these two countries free of charge. Further, certain categories of citizens from these two countries do not require a visa. These categories for instance include holders of diplomatic passports, aviation crews and rescue teams. The visas issued are either single or multiple entry visas and are valid up to a year.

Recently, the Hungarian government introduced a bill on the amendment of Act XXXIX of 2001 on the "Entry and Stay of Foreign Nationals, adopted by the Hungarian parliament on the 6th of June 2005.¹⁷ As of January 2006, Hungary makes available national multiple entry visas, valid for up to five years to bona fide persons. These visas are primarily destined to the members of the Hungarian minority, living in compact groups in the regions around Hungary's borders. However, they do not exclude members from other ethnic groups, provided that the applicants can demonstrate that they maintain certain social, cultural or economic ties with Hungary. The visas are not issued for professional, educational or scientific purposes.

The Hungarian visa regime presents two very interesting elements which could be used in a future Romania-Moldova visa regime. Firstly, the visa regime is asymmetric. Romanian citizens should continue to be able to travel on a visa free basis to Moldova, even if Moldova

¹⁶ Interview with an EU diplomat, Brussels, 12 December 2005.

¹⁷ Hungarian Ministry of Foreign Affairs, *Renewed Nation Policy*, in http://www.mfa.gov.hu/kum/en/bal/foreign_policy/nation_policy_affairs.



maintains a visa obligation for EU citizens in the foreseeable future. This element should be specified in a future Romanian-Moldovan visa regime. Secondly, Hungarian national visas for Ukrainians and Serbians & Montenegrins are also free. Romania should also make its national visa available to Moldovan citizens for free.

Hungary's liberal visa regime with Ukraine and Serbia & Montenegro includes certain elements which seek to maintain close cultural, economic and above all social ties with the ethnic Hungarians living around Hungary's borders. These elements are less interesting for a future Romanian-Moldovan visa regime for two reasons enumerated below.

Firstly, whereas this visa regime contains elements meant to benefit a specific minority population in a third country, Romanians/Moldovans form the majority population in Moldova. Romania does not seek to devise a visa regime along ethnic lines but instead aims to introduce a comprehensive visa policy with regard to Moldova which would encompass all Moldovan citizens irrespective of ethnicity (or proximity to the Romanian border). Secondly, the Hungarian visa regime is too restrictive with regard to the purpose of the visit. Romania's visa policy with regard to Moldova should be truly comprehensive and refrain from introducing restrictions on the type of activities (social, cultural, religious, etc.) that can be performed in the visited country. There are, for instance, already a lot of seasonal workers from Moldova who work in Romania's agriculture. The future Romanian visa policy should not act as a break on such small-scale economic activities.

A final feature from this visa regime, however, which could be retained by the Romanian authorities for incorporation into a visa agreement with Moldova is the maximal longevity of the visa. The visa is valid for up to five years and allows multiple entries. The Hungarian authorities, hereby, recognise the fact that in order to maintain social, cultural and economic ties with the 'motherland' the visa regime, though selectively granted to bona fide persons, should be made as flexible as possible with regard to the duration and the number of entries. Here again, the categories of Moldovan citizens which should benefit from such a measure should be students, academic staff, NGO staff etc.

1.3. After Romania's Schengen accession: A mixed type of visa agreement?

A measure which Romania could consider after it becomes a Schengen state in 2010 and once the Schengen border will be placed on the Romanian-Moldovan border, is to introduce a mixed model between visas of limited territorial validity (VLTV) and long-term national visas (LTNV), explained below. This measure could certainly be considered if a future EU-Moldova agreement on a facilitated visa regime (which would also include Romania) does not prove flexible enough. If such a future agreement represents a regression in terms of freedom of travel between Moldova and Romania, Romania should move in this direction and establish a kind of privileged visa agreement with Moldova by possibly introducing a mixed type of visa regime encompassing features from the VLTVs and LTNVs.

VLTV are allowed under certain conditions by the Schengen agreement.¹⁸ These visas are only valid for the Schengen state whose representative issued the visa. Or it can also be valid for other specifically-named Schengen states. The VLTV does not grant rights of access or transit through the territory of any other Schengen states. The problem with such visas lies in

¹⁸ Apap and Tchorbadjiyska, *op. cit.*, p. 6.



the fact that they have only been used in a very limited fashion and usually for humanitarian reasons. However, according to article 9, section 2 of the Schengen *acquis*¹⁹, such visas can also be used in the national interest, though be it in exceptional cases. Thus, they have previously been used by Greece between 1992 and 1997, the year of Greece's full accession to Schengen, in order to facilitate access to its territory by citizens from its non-EU/Schengen neighbours to the north. Romania could certainly consider making use of such visas out of national interest in view of its tight social, cultural and economic relations with Moldova.

These VLTV should also receive the characteristics of LTNVs, otherwise there is little point in Romania adopting a different visa regime with regard to Moldova than the one which will be in place between the EU and Moldova. Hence VLTV/LTNVs should be valid for longer than 90 days and should be multi-entry. LTNVs usually also grant the right to transit through the territory of other Schengen states for a period of not more than five days. This characteristic could be scrapped from our hybrid VLTV/LTNV model for two reasons. Firstly, Moldova is bordering on Romania and therefore Moldovans do not need to transit through other Schengen states to access Romania. Hence, scrapping the 5-day transit provision would certainly be considered by the EU as a measure of good faith coming from Romania and Moldova. Secondly, Moldovan citizens can apply for short-term Schengen visas covering the EU/Schengen states which will in the future also include Romania. Therefore, the hybrid VLTV/LTNV model could be considered once Romania becomes a fully-fledged Schengen state and would serve the purpose of granting Moldovan citizens a long-term access to the Romanian territory.

1.4. Problematic Aspects

At this point in the paper it is necessary to highlight two aspects that will become increasingly problematic once Romania puts in place a visa regime, however flexible, with regard to Moldova.

A) Obtaining Schengen Visas

Once Romania introduces a visa regime for Moldovan nationals it will become more difficult for Moldovans to obtain a Schengen visa. This is due to the fact that currently only two EU member states that are also Schengen states have embassies in the Moldovan capital, Chisinau: France and Germany. Of these two, France's consular office remains rather reluctant to issue Schengen visas. Hence, in practice there is only one Schengen state actually issuing Schengen visas in Moldova and that is Germany. Of course, this situation may change in due time, especially after Romania joins the EU.

However, if Moldovan citizens need to obtain a Schengen visa for entry into another Schengen state, for instance Belgium, they need to travel at least two times (once to apply, twice to retrieve their visa) either to Bucharest, in Romania or Kyiv, in Ukraine, in order to obtain their visa. Thus, except for the application process to obtain a Schengen visa for a state other than France or Germany, a Moldovan citizen will from 2007 once Romania introduces a

¹⁹ European Commission, "The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985", in [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):EN:HTML](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):EN:HTML).



visa regime also have to apply for a Romanian visa in order to go to Bucharest and obtain the Schengen visa. In other words, Romania's accession to the EU will become a serious impediment to the freedom of movement of the Moldovan citizens. Of course, Moldovan citizens will still have the possibility to travel to Kyiv in Ukraine to retrieve their Schengen visa.

It may look ridiculous to have to travel to a neighbouring country several times in order to obtain a visa for a third (EU) country, but apparently there exist no solutions to such a situation in the immediate future. It is of course nonsense to review the Schengen acquis so as to allow a Moldovan citizen with a German Schengen visa to enter the Schengen territory through any other Schengen state. In addition, the present situation can only encourage illegal migration from Moldova and this, exactly, is what the EU fears and seeks to address with its tight border controls and rigid visa regime. However, it does not seem fair to put in place a strict visa regime without also providing the necessary means to issue Schengen visas. EU member states should seriously address this issue and offer the possibility to Moldovan citizens to obtain a Schengen visa in more than just one or two EU embassies.

Poland, Hungary, Lithuania and the Czech Republic have an embassy operating in Chisinau. It is expected that as of the end of 2007, these four countries will also start issuing Schengen visas, thus bringing the total number of Embassies issuing Schengen visas to six. However, this is not enough. Unavoidably, once Romania becomes a Schengen state in 2010, Moldovan citizens will tend to apply for a Romanian Schengen visa which will grant them access via Bucharest to the enormous Schengen *hinterland*. But until then, the Moldovan tourist, student or migrant will find it increasingly difficult to enter the EU lawfully. This remains diametrically opposed to the stated aims of the European Neighbourhood Policy that strives to achieve a closer integration between the EU and its neighbours, including Moldova and its citizens.

B) Issuing Romanian passports

Romania also disposes of the possibility to issue Romanian passports to the Moldovan citizens, considering that the latter have the right to hold a dual citizenship. Romania justifies this policy on the grounds that during the interwar period, the Moldovan citizens living presently on the territory of the Republic of Moldova were once Romanian citizens or had (grand-)parents with a Romanian citizenship. These former Romanian citizens were abusively deprived of their Romanian passports by the soviet authorities after the second world war.

Hence, the debate surrounding the type of facilitated visa regime between Romania and Moldova, is further complicated by the fact that quite a large number of Moldovan citizens hold a Romanian passport. A Romanian passport is more interesting than a Romanian visa, because Romanian visas only grant access to the territory of Romania, whereas a Romanian passport grants access to the EU/Schengen states.

From 1999 to 2002 the Romanian state was issuing Romanian passports to Moldovan citizens using a fast-track application procedure. There are no official numbers, but estimates suggest that presently between 200.000 to over half a million Moldovan citizens also hold a Romanian passport. Since, 2002 Romania has virtually halted the process of issuing Romanian passports to Moldovan nationals after receiving clear signals from the EU that this could complicate Romania's accession process. However, President Basescu recently stated



that ensuring a flexible visa regime is complementary to a reconsideration of issuing Romanian passports to Moldovan citizens using the fast-track procedure.²⁰ Therefore, it should not be excluded that the issuing Romanian passports to Moldovan citizens will pick up again after Romania's accession to the EU. In order to prevent this, the EU might consider introducing an even more flexible visa regime with Moldova or a visa free regime with Moldova altogether. It should be noted that the Bulgarian, Russian and Ukrainian authorities are also very active in issuing their respective passports to the Moldovan citizens.

2. Time for an EU – Moldova facilitated visa regime?

2.1. Setting the context

The EU (including the EU accession states) has been pursuing a differentiated visa policy towards each of four neighbouring states to the east: Russia, Ukraine, Belarus and Moldova. Two of these states, Moldova and Ukraine have signed an Action Plan with the EU in the framework of the EU's Neighbourhood Policy.

Two of the EU's Eastern neighbours have or are in the process of obtaining a facilitated visa regime with the EU. Russia has already negotiated a facilitated visa regime with the European Union and Ukraine is currently negotiating a future agreement on facilitated visa travel into the EU for its citizens.

Belarus, due to its domestic political situation and to the content of the EU-Belarus relationship, is in no position to request a facilitated visa regime from the EU, although it states in its 2006-2010 Program on Social and Economic Progress that it favours a visa-free agreement with the EU in the long term.²¹

Moldova is not an EU neighbouring state yet, but this will be the case as of 1 January 2007 with Romania's accession to the EU. However, geography has certainly not been the overarching element in the EU's unwillingness hitherto to initiate a dialogue with Moldova on a facilitated visa agreement. On the other hand the Romania's planned accession to the EU has already had a negative impact on the Moldovans' freedom of movement in that border controls at the Romanian border have over the past few years been gradually tightened.

The present political climate in the EU does make the access to a facilitated visa regime a thorny issue. The EU is becoming less eager to play host to 'outsiders', following the terrorist attacks in Madrid (2004) and London (2005). The failure to adopt the Constitution in France and the Netherlands has implications, not only for the enlargement debate, but also more generally for the degree of openness of the EU's borders and the consequently perceived threat to its security and economy. In such a European context therefore it should be stated from the onset that it is not easy to negotiate a visa facilitated regime considering that the visa question touches upon several issues which are at the core of the EU's security. These issues include legal and illegal migration, cross-border traffic, seasonal work, readmission agreements, etc.

²⁰ Vieru, *op. cit.*

²¹ "Belarus advocates visa-free procedures with EU", *Kommersant*, 5 January 2005, in <http://www.kommersant.com/page.asp?id=-7875>.



A neighbouring state can in this context only expect to obtain a visa facilitated regime if it can offer something in return or if it can prove that it is a stable country with secure borders. Moldova has presently not much to offer the EU in economic terms and regarding the security of its borders it was necessary to call in an EU Border Assistance Mission as of 1 December 2005 to secure Moldova eastern border and the Transnistrian segment in particular. In addition, the EU is also in a position to use the granting of a visa facilitated regime as a tool of conditionality for more internal reform in those countries which have signed an EU Action Plan. Moldova should follow Ukraine's example and gear all its efforts into obtaining such a facilitated visa regime with the EU, especially considering that in less than one year it will become a direct EU member.

Following Russia's example is pointless considering Russia's sheer size and political as well as economic influence. Russia and the EU have developed a privileged dialogue on a number of issues, including on visas. The Kaliningrad Oblast which is entirely surrounded by EU member states, was also a major catalyst for this dialogue and negotiations on visa facilitation lasted five years.

2.2. Lessons from the Ukraine – EU visa dialogue

Ukraine and Moldova fall under the EU's Neighbourhood Policy and both have signed an Action Plan with the EU at around the same moment, in February 2005. It seems surprising therefore, that Ukraine is several steps ahead of Moldova as regards its visa regime with the EU. Moldova is a much smaller country than Ukraine, with about 4 million citizens compared to Ukraine's 47 million. One would expect the EU to grant more rapidly a facilitated visa regime to a state with a small rather than a large population. In addition, many Moldovans who wanted to go abroad, including in the EU, whether legally or illegally, have by now already left. Therefore, a facilitated visa regime would not bring along an invasion of the EU with cheap Moldovan labour. Things become clearer, however, when one takes a closer look at why Moldova has been left behind compared to Ukraine on the issue of a facilitated visa regime with the EU.

One could easily argue that the EU has rushed into such visa negotiations with Ukraine because of political reasons. The EU is eager to show a sign of goodwill towards Ukrainian authorities in return for more political and economic reforms. At the same time, easing the visa restrictions for accessing the EU is an extremely visible and tangible measure on the part of the EU towards the Ukrainian citizens. The political element lies in the fact that this comes in advance of the Ukrainian parliamentary elections which will be held in March 2006. The EU intends thereby to encourage the Ukrainian electorate to maintain the momentum of the Orange revolution. However, the new visa regime between the EU and Ukraine is not expected to enter into force before early 2007.²² Therefore, the EU's readiness to negotiate a new visa regime with Ukraine at this point in time is less political than it looks and other reasons must be sought.

When comparing the Ukrainian and the Moldovan Action Plans, there exist substantial differences with regard to the bilateral dialogue on the visa regime with EU. The Ukrainian Action Plan states the parties' intention to start negotiations on the conclusion of the visa

²² Jakub Boratynski; Grzegorz Gromadzki and Olexander Sushko (2005): *How to make a difference? EU-Ukrainian negotiations on facilitation of visa regime*, Stefan Batory Foundation / Warsaw-Kyiv, in www.batory.org.pl.



facilitation agreement before the EU-Ukraine Summit on the 1st of December 2005. The EU-Moldova Action Plan is less explicit on this issue and only states the intention to pursue a dialogue concerning cooperation on visa policy. The first round of EU-Ukrainian negotiations on this issue was held on 21 and 22 November in Brussels. During the first round, both parties agreed on a number of principles on which the negotiations would be held: the simplification of visa procedures; the unification of visa fees by the consular missions of the EU member states as well as the categories of persons exempt from visa fees or visa requirements; the introduction of multiple-entry long-term visas.

A further element has played strongly in the favour of Ukraine and is lacking in Moldova's approach towards the EU. The EU received a strong political signal on the part of the Ukrainian authorities, who decided to unilaterally abrogate visa requirements for EU citizens wishing to enter Ukraine. Thereby, Ukraine gave up the principle of reciprocity which usually governs such agreements. President Yushchenko introduced on 31 March 2005, on a temporary basis, a visa-free regime for EU and Swiss citizens. On 28 July 2005 a presidential decree introduced a permanent visa-free regime of travel to Ukraine from 1 September 2005. If Moldova were to give up on the principle of reciprocity and also introduce such a visa-free regime, perhaps the EU would find the time and the resources to start negotiating a facilitated visa regime with Moldova.²³

Two more elements play in Ukraine's favour that are totally lacking on the Moldovan side. In December 2001 an EU-Ukraine Action Plan in Justice and Home Affairs (JHA) was adopted, including a scoreboard on progress with implementation deadlines. The EU and Ukraine since then cooperate to amongst others improve migration management, including readmission, to strengthen border management, and to intensify the fight against trafficking in human beings.²⁴ The EU-Ukraine Action Plan under the European Neighbourhood Policy (ENP) has only come to strengthen an already existing cooperation on matters of JHA. Very importantly in this regard is that Ukraine has since 2001 already started negotiations on a readmission agreement with the EU. This, again, has been crucial in the EU's willingness to start negotiations on a facilitated visa regime with Ukraine, since the EU tends to couple progress in negotiations on visa facilitation and progress in negotiations on readmission. Due to the large scale of migration from Moldova, the EU is particularly interested in a readmission agreement with Moldova and this is reflected in the EU-Moldova Action Plan. Therefore, as long as Moldova does not consider entering into a readmission agreement with the EU and Moldova's neighbouring states, it is unlikely that the EU will initiate negotiations on a facilitated visa regime with Moldova.

2.3. Shortcomings of the Moldova – EU dialogue

Looking at the Ukraine-EU dialogue on visa facilitation is useful in pinpointing the shortcomings of the Moldova-EU dialogue on the same issue. Shortcomings appear to be mainly on the Moldovan side. If Moldova were to follow Ukraine's example in starting negotiations with the EU on a facilitated visa regime, Moldova should:

²³ According to sources within the European Commission, the EU lacks staff and time to negotiate a facilitated visa regime simultaneously with Ukraine and Moldova. Considering, that negotiations with Ukraine could continue well into 2006, this would leave sufficient time to Moldovan authorities to consider introducing a visa-free regime for EU citizens.

²⁴ European Commission, "European Union-Ukraine Action Plan on Justice and Home Affairs", in http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/external/ukraine/fsj_external_ukraine_en.htm.



- firstly, start negotiations on a readmission agreement with the EU and the EU accession and association states and with its neighbours in general;
- secondly, abolish visas for EU citizens and opt for an asymmetric visa regime with the EU; this will have the beneficial effect for Moldova of increasing its revenues through tourism, trade and investment from and with the EU.

The fact that the EU-Moldova Action Plan does not explicitly state that negotiations on a facilitated visa regime will start at a certain point in time should not deter the Moldovan authorities from taking steps which would eventually lead to such an agreement. As seen above, Ukraine has since 2001 been working on this issue. This does not necessarily mean that Moldova should also sign a JHA Action Plan with the EU. It should be mentioned again, however, that Ukraine is already an EU neighbour since May 2004, whereas Moldova will only become a neighbour in January 2007, three years after Ukraine. It should also be mentioned that the frozen conflict in Transnistria does not play in Moldova's favour: smuggling activities and trafficking in human beings from and via Moldova is exacerbated by this conflict and Moldova's borders are not yet considered fully secure. Therefore, the EU sees it more fit to firstly secure Moldova's borders, by for instance sending a Border Assistance Mission to the Moldova-Ukraine border, and by addressing the problem of illegal or irregular migration, before initiating talks on regular migration.

It is imperative that Moldova takes the right steps first in order to appease EU's concerns, by for instance signing a readmission agreement with the EU. After that, Moldova could, similarly to Ukraine, show that it is ready to initiate talks on a facilitated visa regime with the EU, by abolishing visas for EU citizens. As for the EU, it should also take into consideration that Romania will soon introduce a facilitated visa regime for Moldovan citizens, as part of its accession process to the EU. This new visa regime with Moldova will be introduced by Romania upon its accession to the EU in 2007. Romania should assist the EU and Moldova where possible so as to render any future Moldova-EU negotiations on the issue of a facilitated visa regime more straightforward. Romania could for instance plead Moldova's case in Brussels by stating that it securely controls Moldova's western border, whereas the EU, through its Border Assistance Mission, is engaged in controlling Moldova's eastern border. Romania should, finally, share its experience with Moldova on how to be scrapped from the EU's visa black list. Romania was taken off the EU's black list of countries whose citizens need a visa to get into the EU in 2002, in other words about five years prior to its accession.

Concluding remarks

The concluding remarks will be structured in the form of certain overarching recommendations in addition to the more detailed recommendations throughout the paper. These recommendations are addressed to the three main actors of this paper, i.e. Romania, the Republic of Moldova and the European Union. However, prior to that, two general observations need to be made or remade in order to resituate the conclusion.

Firstly, it should be mentioned that neither, Romania, Moldova nor the EU are facing processes that are unknown. As seen the EU is accustomed to negotiate facilitated visa regimes with a number of partner states. As regards Romania and Moldova, both can fall back on the experiences of several neighbouring states in order to devise a flexible visa regime. As



seen, certain states such as Poland and Hungary have successfully achieved to put in place such visa regimes with their neighbours, which alleviate to a large extent the conditions on border control imposed by EU membership.

Another observation would be that the type of visa regime which Romania will introduce with regard to Moldova will need to reflect the following scopes: the stated ambition of the bilateral relationship and the fact that it will only be a temporary arrangement until Romania becomes a Schengen state and/or until Moldova is removed from the EU's visa 'black list'. Besides being a temporary arrangement, the Romania – Moldova visa regime should not come to the detriment of the slowly flourishing bilateral ties between both states. The Romania – Moldova relationship has suffered enough setbacks since 1991 and can not afford other serious impediments.

There are a number of final and more general recommendations, some of which were already touched upon earlier, and which are useful to (re)consider for each of the three main actors:

Romania. It is necessary that Romania stays aware of the pivotal role it plays in both processes (the EU-Moldova and the Romania-Moldova visa dialogue). Romania has the ability to lobby the EU effectively with regard to the necessity for the EU to start negotiations with Moldova on a facilitated visa regime. Romania should be more persuasive in explaining the importance of its relation to Moldova for the EU, its own and Moldova's development. Romania should share its experience of border control with Moldova and reassure the EU as much as possible that Moldova's western border with Romania is totally secure. Whilst putting in place the new visa regime with Moldova, Romania should constantly be aware that this visa regime is not only detrimental for Moldovans wishing to enter Romania, but also to enter the EU/Schengen space. This new visa regime will represent a new hurdle for the Moldovans wanting to obtain a Schengen visa. Considering Romania's pivotal role in this issue, it would be really useful to consider holding regular trilateral meetings (EU-Romania-Moldova) on matters of Justice and Home Affairs.

Moldova. As regard the facilitated visa regime with the EU, it is mainly Moldova who has all the hard work and the convincing to do. As seen, Moldova imperatively needs to consider building up a web of readmission agreements with its neighbours and EU countries. A next step could be the abolition of the visa regime for EU citizens. Moldova should also not lose sight of the long-term goal of being dropped from the EU's visa 'black list' and undertake the necessary steps in that direction. More generally, Moldova needs to convince the EU that it is a stable and secure democracy. So far, Moldova has been trying hard to do just the contrary in order for instance to ensure the EU's involvement in solving the Transnistrian conflict. There is not much Moldova can do to solve the Transnistrian conflict on its own and a coordinated international effort is required. So, it is really not a matter of linking the resolution of the Transnistrian conflict to obtaining a facilitated visa regime with Moldova. However, what lies within the possibilities of the Moldovan authorities is to proceed with the steady implementation of the EU-Moldova Action Plan, in particular on issues such as migration, asylum, border controls, and economic and social reforms in general. Moldova needs to continue sending signals of its seriousness and commitment to closer integration with the EU and the EU will undoubtedly respond in accordance with Moldova's efforts.

The European Union. The EU is obviously the most influential of the three actors. It is due to Romania's accession to the EU that Romania in essence is forced to reorient its foreign



policy towards Moldova, by introducing visas for Moldovan citizens. It is also Moldova which requests facilitated visa travel to the EU, whereas the EU is not so much bothered about visa free travel for its citizens to Moldova. The EU is certainly intent on using this additional carrot to induce Moldova to enter readmission agreements and undertake further reforms in the sphere of Justice and Home Affairs. At the same time, the EU's reluctance to enter negotiations with Moldova on this issue also stems from the fact that the EU has currently overstretched its capacity for action in Moldova. In 2005, it already raised Moldova on its foreign policy agenda by appointing an EU Special Representative for Moldova, by opening a European Commission delegation in Chisinau and by sending a Border Assistance Mission to monitor and secure Moldova's eastern border. By EU standards this is a lot in comparison to the relative importance of Moldova on the world scene. In addition, the EU might want to see the concrete results from its actions in Moldova before proceeding to further action, especially as regards the Border Assistance Mission. In the meantime, though, there are a few things that the EU can do. Firstly, it can persuade more of its member states (especially the 'old' ones) to open embassies in Chisinau. Secondly, the EU should be less restrictive towards Romania, especially after Romania becomes a Schengen state, with regard to the degree of flexibility of the visa regime that will exist between Romania and Moldova.

Bibliography

- Apap, Joanna and Tchorbadjiyska, Angelina: "What about the Neighbours? – The impact of Schengen along the EU's external border, *CEPS Working Document*, No. 210 (October 2004), in http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1171.
- ; Carrera, Sergio and Kirisci, Kemal: "Turkey in the European Area of Freedom Security and Justice", *EU-Turkey Working Papers*, No. 3 (August 2004).
- Boratynski, Jakub; Gromadzki, Grzegorz and Sushko, Olexander (2005): *How to make a difference? EU-Ukrainian negotiations on facilitation of visa regime*. Warsaw / Kiev, Stefan Batory Foundation, in <http://www.batory.org.pl>.
- Emerson, Michael: "An Interim Plan for South-Eastern Europe: Customs Union with the EU and a Regional Schengen for the Free Movement of People", *CESP Policy Brief*, No. 86 (November 2005).
- Guild, Elspeth: "What is a Neighbour? Examining the EU Neighbourhood Policy from the Perspective of Movement of Persons", in <http://www.libertysecurity.org>.
- Kazmierkiewicz, Piotr (2005): *The Visegrad States between Schengen and Neighbourhood*, Warsaw, Institute of Public Affairs.
- "Schengen Integration as a Challenge to Polish Visa Policy Towards Eastern Neighbours", *Analyses & Opinions*, No. 42 (August 2005). Warsaw, Institute of Public Affairs.
- Voinescu, Sever and Dobre, Gabriela (2005), *Perceptia opiniei publice din România asupra politicii externe si a relatiilor internationale*. Bucharest, Institute for Public Policy.



Documents

European Commission: “Report on the Results of the Negotiations on the Accession of Bulgaria and Romania to the European Union”, February 2005.

European Commission: “The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985”, in [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):EN:HTML](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):EN:HTML).

European Commission: “European Union-Ukraine Action Plan on Justice and Home Affairs”, in http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/external/ukraine/fsj_external_ukraine_en.htm.

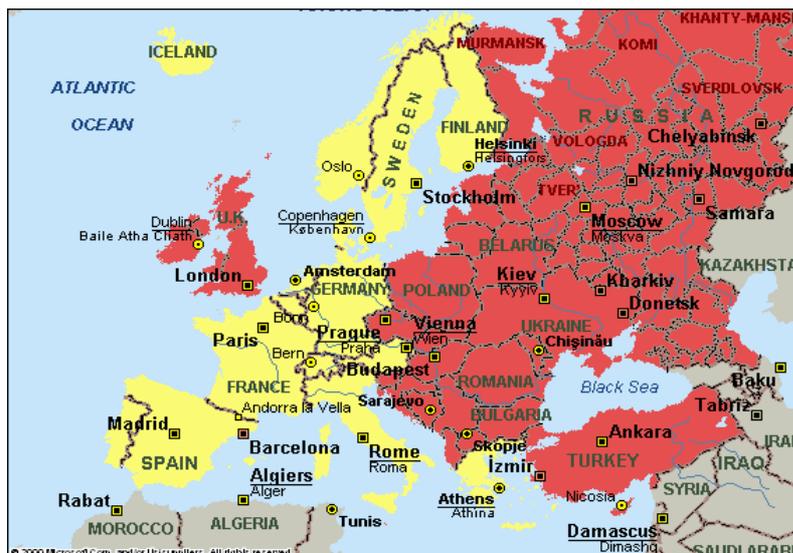
International Crisis Group: “EU Visas and the Western Balkans”, *Europe Report No. 168* (November 2005).

Annex I: Moldova Basic Data 2004²⁵

Population (million)	4.2
Area (km ²)	38.200
GDP/capita (euros)	576
Real GDP (% growth)	7.0

Annex II: Maps

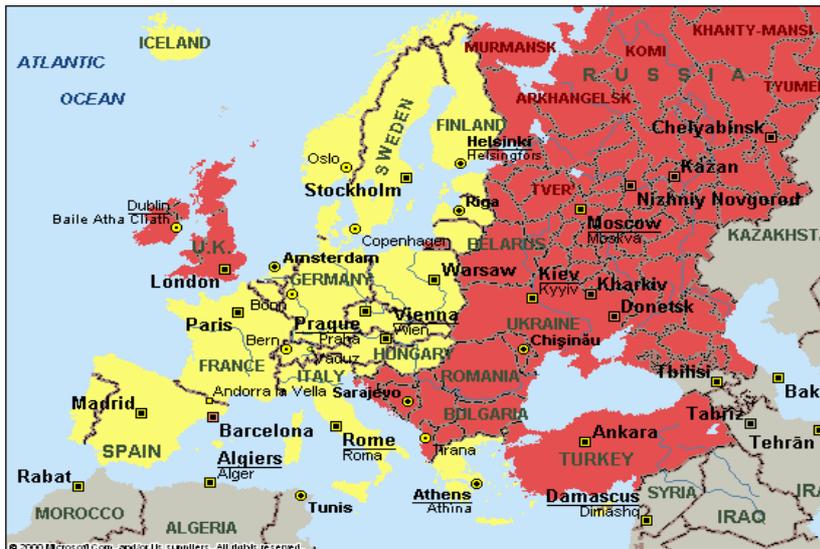
Map 1: Schengen states in 2006



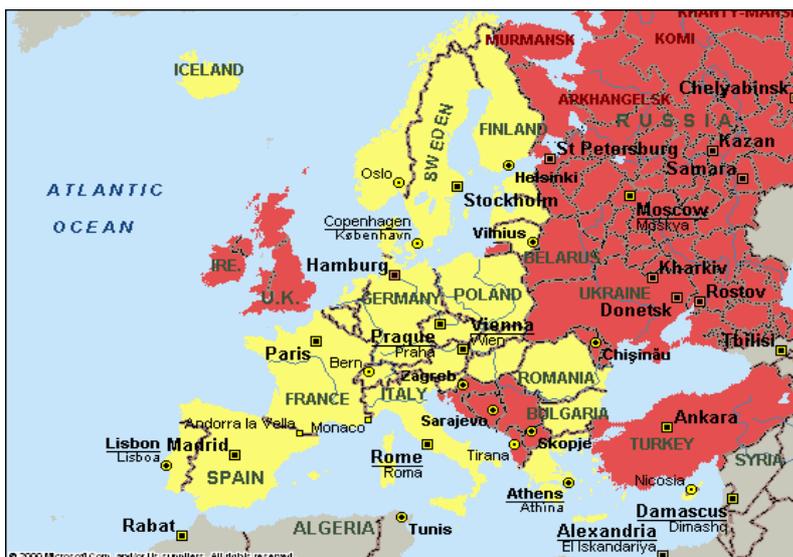
²⁵ European Commission, DG Trade: “Bilateral Trade Relations”, in <http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/data.htm>



Map 2: Schengen states in 2008 (possible scenario)



Map 3: Schengen states in 2010 (possible scenario)



Legend:

-  Schengen
-  Non-Schengen







UNISCI Discussion Papers

REGIONALIZATION AND IDENTITY: THE SUBJECTIVITY OF KALININGRAD¹

AUTHOR:²

ANNA KARPENKO
Immanuel Kant State University of Russia,
Kaliningrad

Introduction

Among the obvious effects of regional networks of cooperation, which are non-hierarchical in their principle of social organization, are the changes in the number of actors in world politics and their roles. The ever growing role of localization and regionalization requires new research methods and tools. Models based on identities, on multiple belongings of human beings, can be useful in explaining regionalization as a phenomenon in international relations.

In this paper the issue of Kaliningrad is examined. Most of the time Kaliningrad is treated as an *object* of international politics. However, in the context of regionalization it might be helpful to change the perspective and to look at the region's *subjectivity*. Successful promotion of a new regional identity largely depends on already existing patterns of inter-group behaviour. What kind of cultural pattern is represented in the Russian exclave? To what extent does it correspond with the pluralistic values, norms and attitudes of the "European brand"? In particular, the issues of ethno-religious relations in the *oblast*³ will be addressed.

1. New Regionalism, Regionalization and Identity

After the end of the Cold War and under the impact of globalization, the role of regional actors in European and Russian political spaces is changing; their increasing influence has been widely discussed and recognized. Regionalization is not a new phenomenon in international relations. It already existed during the Cold War and was connected mostly with the domains of economic integration and security. However, there is a significant difference between old and new regionalism.

¹ The paper was written within the framework of cooperation program with Friedrich Schiller University in Jena, Germany. The author would like to thank Meghan Davis and Carol LaHurd for their valuable help in this research.

² *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.

³ One of the different categories of territorial entities in the Russian Federation; usually translated as "region" (*Ed.*).



The research project on New Regionalism was born in the mid-1990s and is aimed to analyze the emergence of new regions in the 1990s and new forms of regional cooperation.⁴ Hettne defines the new regionalism as a “multidimensional form of integration which includes economic, political, social and cultural aspects and thus goes far beyond the goal of creating region-based free-trade regimes or security alliances.”⁵ In old regionalism a region is understood as created from above as a geographic area where states organize cooperation. New regionalism focuses on another type of region, created from below, where states do not play a central role in cooperation and integration. Such regions will attempt to become a subject of international politics.⁶ Regionalization is seen as a response to globalization, which homogenizes global space. Regionalization is a more varied phenomenon than globalization, but still it has the similar effect of homogenization of regional space and reducing the sovereignty by changing the role of nation-states.⁷ Regionalization is a dynamic, multidimensional process. Regions are not defined a priori by states or military blocs; they rather evolve through a bottom-up process and define themselves in the making. Some key dimensions of regionalization include cultural identity, the degree of economic and political homogeneity as well as security order.⁸

According to Hettne, there are five degrees of “regionness”, or regionality, which is understood as the result or current state of regionalization: (1) region as a geographical unit, this first degree is referred to as a “proto-region”; (2) region as social system, which is characterized by various types of cross-border relations between human groups, this level is called a “primitive” region; (3) region as organized cooperation in cultural, economic, political or military fields, this degree is defined as a “formal” or “real” region, 4) region as civil society, in which the organized forms of cooperation promote social communication and convergence of values between different cultural areas of a region, this level indicates a “regional anarchical society” and 5) region as acting subject with a certain identity and legitimacy as well as capability and other qualities of an actor within international politics, thus defined as a “region-state”.⁹

One of the most vivid examples of the new region building is the Baltic Sea region, “a dynamic third of Europe.”¹⁰ The concept of the Baltic Sea region and the Northern Dimension of Europe implies the integration of the countries belonging to this geographical and geopolitical unit into a cross-border network of cooperation. These networks are aimed to create “efficient economies and political stability, co-operation in planning and constructing infrastructures, the conservation of ecological systems, and the exchange over cultural, social and educational policies.”¹¹

The newly built regions are still minorities in the political game. Success in exerting more influence in international relations depends not only on material power. Ideas, innovation and

⁴ See Hettne, Björn; Inotai, András and Sunkel, Osvaldo (eds.) (1999): *Globalism and the New Regionalism*. Basingstoke, Macmillan.

⁵ Hettne, Björn: “The New Regionalism: A Prologue”, in *ibid.*, p. xvi.

⁶ Lähteenmäki, Kaisa and Käkönen, Jyrki: “Regionalization and its Impact on the Theory of International Relations”, in Hettne *et al.*, *Globalism and the New Regionalism*, *op. cit.*, pp. 214.

⁷ Hettne, Björn: “Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation”, in Hettne *et al.*, *op. cit.*, pp. 6-7.

⁸ *Ibid.*, p. 9.

⁹ *Ibid.*, pp. 10-11.

¹⁰ See Kivikari, Urpo and Antola, Esko (2004): *Baltic Sea Region - A Dynamic Third of Europe*. Turku, City of Turku.

¹¹ Williams, Leena-Kaarina (2001): *The Baltic Sea Region: Forms and Functions of Regional Co-operation*. Berlin, Humboldt University, p. 8.



creativity are among key factors which make minorities influential. Dynamic development of regionalization in the Baltic Sea area is closely connected with questions of identity. Kaliningrad is a part of the Baltic Sea region; therefore, a closer look at the particular patterns of ethnic and religious relations in the exclave will follow below. However, prior to the Kaliningrad identity, the issue of Kaliningrad in the relations of Russia and the European Union will be addressed.

2. Kaliningrad as an object of international politics

Kaliningrad is a special region of Russia. In May 2004 it became an exclave, i.e. a territory which has no common borders with the mainland of Russia, within the European Union (EU). It is unique in its geographical separation from the rest of Russian Federation and its neighbourhood with the EU member states. Such spatial and territorial positioning has several important aspects, such as economic, social, environmental and security-related challenges.¹²

The “Kaliningrad problem” constitutes a rather special item on the joint EU-Russia agenda, since both actors have different interests and approaches in regard to this region. For the EU, the “post-modern”¹³ supranational entity, the main risks associated with the exclave lie in the area of “soft security”. Kaliningrad is perceived as a potential source of instability, rooted in economic underdevelopment and a considerable difference in living standards when compared with the neighboring states.¹⁴ The environmental, health, and criminal problems of the region are seen as the most important security risks. The notion of sovereignty and territorial integrity does not occupy a central place in the European political discourse.

Representing a different type of political culture,¹⁵ Moscow, with its emphasis on the role of state sovereignty as a defining institution of the international system, is more concerned with the geopolitical implications, which have been brought to the security agenda by the exclave. Russian views on the region are often interpreted in traditional realist terms. Although the EU is not generally regarded as a “hard” military threat to the Russian borders, the “Kaliningrad issue” is however linked to the potential challenge to Russian security in a more subtle fashion: being embedded in the European economic and social space and isolated from the main territory of Russia, the *oblast'* may well be gradually *de facto* “drifting to the West,” notwithstanding the absence of deliberate intentions from the European Union to violate Russian sovereignty.¹⁶ Such a situation may cause a potential impulse toward the further disintegration of Russia on a large scale, which would in turn threaten the stability of the global international system.

Yet, while attempting to explain Russia’s position on Kaliningrad, one has to keep in mind that the territorial sovereignty perspective is just one source of foreign policy thinking,

¹² Klemeshev, Andrei P. (2004): *Rossiiskij Eksklav v Usloviyakh Globalizatsii* [Russian Exclave under Conditions of Globalization]. Kaliningrad, Kaliningrad State University.

¹³ Caporaso, James: “The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No.1 (March 1996), p. 49.

¹⁴ See Communication from EU Commission to Council, “The EU and Kaliningrad,” Brussels, 17 January 2001, (COM(2001) 26 final), in http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/com2001_0026en01.pdf.

¹⁵ Hubel, Helmut: “Introduction: The European Union in the Baltic Sea Area – A General Perspective”, in Hubel, Helmut (ed.); with assistance of Bannwart, Aino and Gaenzle, Stefan (2002): *EU Enlargement and Beyond: The Baltic States and Russia*. Berlin, Berlin Verlag, pp. 4-7.

¹⁶ Kortunov, Sergei: “Kaliningrad: Gateway to Wider Europe”, *Russia in Global Affairs*, No. 2 (January-March 2005), in <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/10/812.html>.



though undoubtedly a salient one. There exists another major national priority, namely, economic growth.¹⁷ Such growth can be achieved only by means of integrating into the world economic space and by the development of different forms of global and transnational cooperation. In spite of the commonly used positive rhetoric, referring to cooperation, in practice this process has proved to be not an easy and smooth way, since it is often connected with concessions – not always mutual – and compromise – not always symmetrical – from both sides, Russia and the EU. Certainly, it would be straightforward to conclude that the priorities of sovereignty and economic development are incompatible with each other. Rather, such asymmetry between geopolitics and geo-economics may give reason to assume that the balance and interplay of political and economic factors would exert certain influence on a state's behavior.

The exclave situation, to a greater or lesser extent, contains potential for conflict.¹⁸ In the case of Kaliningrad, both sides, the EU and Russia, have common interest in preventing such conflict and in the sustainable development of the region.¹⁹ For Russia, such stability cannot be achieved by pursuing the isolationist federal policy toward the *oblast'*, first of all, considering the incentives and logic of the post-industrial economy.²⁰ Autarky would lead to ossification and the speedy decline of the region. For the EU, the strategy on minimizing “soft security” risks means the involvement of the region in the structures of cooperation with the EU member states, first of all, in the Baltic Sea region. Interdependence, although partly asymmetrical in an overlapping area of interest, under certain conditions might lead to cooperation strategies chosen by both parties.²¹ In this particular case, the perceptions of Kaliningrad as a “pilot” region in the area of the EU-Russia “strategic partnership,” or as a “testing case” for the EU-Russian relations reflect the understanding by both parties of their mutual interests in the region, thus recognizing the special role played by the exclave in the international agenda.²² Both sides, Russia and the European Union, define their strategies in achieving a desired state of stability in terms of the dynamic development of *multilateral cooperation*.

3. Kaliningrad: periphery or margin?

Traditional approaches in international relations assume that states or, to be more precise, their centers, are the main actors in the political game. The names of states and the names of their capitals are routinely used in public and official discourse interchangeably, confirming this pattern. The centers of states concentrate all political power, whereas regions or

¹⁷ On national priorities of Russian development, see President Putin's Annual Addresses to Federal Assembly (e.g. 2005, in http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2005/04/25/2031_type70029_87086.shtml).

¹⁸ See Klemeshev, *op. cit.*, pp. 88-104.

¹⁹ “EU-Russia Joint Statement on Transit between the Kaliningrad Region and the Rest of the Russian” Federation in http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_11_02/js_kalin.htm

²⁰ “Official federal statement on sustainable development of Kaliningrad”, in *Federalnaja Tselevaja programma “Razvitie Kaliningradskoj oblasti do 2010 goda,”* [Federal Special Program “Development of Kaliningrad Region until 2010], in <http://www.programs-gov.ru/ext/135/index1.htm>.

²¹ On theory of asymmetrical interdependence see Keohane, Robert O. and Nye, Joseph S. (1999): *Power and Interdependence*, 2nd ed. New York, Longman, pp. 8-15. On cooperation strategies see Wallander, Celeste A. (1999): *Mortal Friends, Best Enemies: German-Russian Cooperation after the Cold War*, Ithaca: Cornell University Press, pp. 19-27.

²² Press Conference Following the Meeting President of Russia with Federal Chancellor of Germany Schroeder and President of France Chirac. Kaliningrad, 3 July 2005, in http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2005/07/03/2302_type82914type82915type82917_90815.shtml



peripheries are treated as *objects* in the international game. In compliance with this pattern, in the most recent academic and politic debate Kaliningrad is seen as an object of political bargaining between Moscow and Brussels.

At the same time, the alleged status of a powerless periphery to a certain extent contradicts the stated goal of dynamic development through multilateral network cooperation since successful implementation of such cooperation policies largely depends on the active participation and influence of Kaliningraders on this process.

This is why it is methodologically helpful to view Kaliningrad from another angle, to look at the *subjectivity* of the exclave. Such change in perspective, suggested by Browning and Joenniemi in their study of the identity of Kaliningrad,²³ explains how “edges, peripheries and margins can play important constitutive role in shaping the perceptions and identities of various centres.”²⁴

The authors draw on the difference between peripheries and margins given by Noel Parker.²⁵ Margins and peripheries “are not merely the product of external powers,”²⁶ or of the centers, but they exist in two-way relationships with those powers. Whereas periphery is subordinated to the center, margins “possess much greater autonomy and potential power.”²⁷ Browning and Joenniemi explore the conditions under which a periphery becomes a margin, analyzing through the case study of Kaliningrad the following three variables: (1) the presence (or lack) of agency and identity within the margin, (2) the structure of the international/ regional environment and (3) the structuring role of the attitudes of the centre(s) towards the margin.²⁸

The authors argue that Kaliningrad is moving from the position of a periphery, which it occupied during the Soviet period, toward the position of a margin, which is characterized by much more constitutive power and influence. By no means is “successfully capitalizing on marginality” an easy task. “If a margin is able to convince the centre(s) of its uniqueness and difference, and if the margin is able to sell its marginal status as also being beneficial to the centre(s), then the centre(s) may well pick up the idea and promote its further development.”²⁹ Otherwise, “a marginal status may be denied and the peripherality of a region re-inscribed.”²⁹ The case of Kaliningrad, which is playing on “in-between” marginality, is complicated, since it needs the acceptance for its identity not just from one centre, but *at least* from two, since the EU is not a typical nation-state but a set of multilateral institutions consisting of different actors, including member states that might well have their own interests towards Kaliningrad. Moreover, the acceptance of marginality will be dependent on the character of relations among the centers involved.

Browning and Joenniemi recognize the complexity of playing on marginality. For them, the success of the enterprise depends on processes of trial and error and learning. At the same time, it is obvious that errors and mistakes are costly, especially under the conditions of

²³ Browning, Christopher S. and Joenniemi, Perti: “The Identity of Kaliningrad: Russian, European or a Third Space?”, in Tassinari, Fabrizio (ed.) (2003): *The Baltic Sea Region in the European Union: Reflections on Identity, Soft-Security and Marginality*. Berlin, Humboldt University, pp. 58-103.

²⁴ *Ibid.*, p. 60.

²⁵ Parker, Noel: “Integrated Europe and its ‘Margins’: Action and Reaction,” in Parker, Noel and Armstrong, Bill (eds.) (2000): *Margins in European Integration*. London, Macmillan, pp. 7-13.

²⁶ *Ibid.*, p. 7. Cited in Browning and Joenniemi, *op. cit.*, p. 61

²⁷ Browning and Joenniemi, *op. cit.*, p. 62.

²⁸ *Ibid.*, p. 64.

²⁹ *Ibid.*, p. 66.



relative material powerlessness of the actor and various types of sensitivities and vulnerabilities imposed by the “in-between” marginal position. To facilitate blundering margin’s way along, I would suggest drawing closer attention to the study of identity-building and, in particular, to the theories of social influence by Serge Moscovici.

4. Social identity and communication of ideas

On all levels of social interaction cooperation is enabled by institutions, norms, rules and identities. A social identity can be defined as “that part of an individual’s self-concept which derives from his knowledge of his membership of a social group (or groups) together with the value and emotional significance attached to that membership.”³⁰ The instrumentalist approach to identity- building that is favored by the Russian tradition of ethno-sociology³¹ does not view group identity with ethnicity as one of its central elements as based on people’s common origin, blood relations and territory, thus as something innate, primordial and historically determined.³² Indeed, nation and ethnicity are proved to be invented phenomena constructed by an elite and imposed on a group in order to promote certain group interests.³³ Thus, identity can be deliberately re-created and reconstructed. At the same time, a set of ideas and values cannot just be imposed upon the people. Constructed identity would work only if it corresponds to the interests and attitudes of people, whether such attitudes are explicitly articulated or not.

The issue of communication becomes the central problem in identity-building. According to Moscovici, a system of group values, ideas and practices, or a social representation, has a

twofold function: first, to establish an order which enables individuals to orientate themselves in their material and social world and to master it; and secondly to enable communication to take place among the members of a community by providing them with a code for social exchange and a code for naming and classifying unambiguously the various aspects of their world and their individual and group history.³⁴

Moscovici’s social representations are not a static concept, but rather a dynamic phenomenon. Focusing on the inner structure of social institutions, on the interplay of culture and the human mind, Moscovici emphasizes the *social* character of cultural production. A minority can act on people and exert its influence “by a skilful handling of symbols, by the semantics of behavior and words, eliciting from its audience specific emotional and intellectual responses.”³⁵

³⁰ Tajfel, Henri (ed.) (1978): *Differentiation Between Social Groups: Studies in the Social Psychology of Intergroup Relations*. London, Academic Press, p. 63.

³¹ See Drobizheva, Leokadia: “Rossijskaia i etnicheskaia identichnost’: protivostoianie ili sovместimost’” [Russian and Ethnic Identity: Confrontation or Compatibility], in *Rossia reformirujuschaiasja* [Russia under Reforms] (2002), Moscow, Institute of Sociology, Russian Academy of Science, pp. 213-244. Also see in <http://www.isras.ru/phpBB2/viewtopic.php?t=4>.

³² For the primordial approach, see Smith, Anthony D. (1999): *The Ethnic Origins of Nations* (reprinted). Oxford, Basil Blackwell.

³³ See Anderson, Benedict (2002): *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, 11th revised ed. London, Verso.

³⁴ Moscovici, Serge (1976): *Social Influence and Social Change*, transl. by Carol Sherrard and Greta Heinz. London, Academic Press, p. xiii.

³⁵ Moscovici, Serge: “Three Concepts: Minority, Conflict, and Behavioral Style”, in Moscovici, Serge; Mucchi-Faina, Angelica and Maas, Anne (eds.) (1994): *Minority Influence*. Chicago, Nelson-Hall Publishers, pp. 247-8.



Regional identity-building largely depends on the activity of a minority (elite) which seeks to construct and promote new identity as a means for group integration in order to achieve group interests. Successful communication of new ideas depends not only on their correspondence with rational interests, but also with the attitudes and cultural patterns of the majority. New images should establish emotional ties within a group.

The patterns of ethnic and religious relations of the majority are especially important in identity-building. As it will be shown below, Kaliningrad represents a rather special case in this respect.

5. Kaliningrad identity: ethno-religious patterns

Kaliningrad became a part of the Soviet Union, the predecessor of today's Russia, quite recently, in 1945. From the very beginning, it was set aside to become a new Soviet town in the former territory of East Prussia. In the 1990s, when ethnic and religious revival came into being, Kaliningrad's sociocultural situation was an odd amalgam of the wide-spread official Soviet and denied by officials, yet alluring, German past. That mixture made a perfect setting for post-modernity.

Königsberg and the surrounding area of East Prussia were annexed to the Soviet Union after the World War II. The demands for annexation of the German territory from the side of the Soviet Union were justified by Stalin on the grounds of fair compensation and revenge for German aggression and the sacrifices which the Soviet Union had made to win the war. Within a few years after the end of war, the German population was evicted from the region. The newcomers, many of whom came from the parts of the Soviet Union devastated during German occupation, set out for a new life. For the new authorities, it was important to naturalize a connection of the former German territory with the Soviet Union as soon as possible. Yet it was a challenging task. If appealing to traditions and history is usually regarded as an important instrument during identity-building in a time of change,³⁶ then, in our case, the history was problematic. It was obvious that

Russian connections to the region were limited at best. What resulted was a rather radical process of historical erasure and replacement, with the complete denial of the region's German heritage, which in turn was substituted for the region's Sovietization... Kaliningrad was to become a place without history, or rather a place where history was limited to the post-war period.³⁷

It was to become a truly Soviet place. History of the region was allowed to appear only with World War II. After 1945, Kaliningrad became "the most Western Soviet garrison." A high proportion of the population was constituted by military personnel, numbering up to 100,000 of the approximately 900,000 inhabitants by the end of the 1980s. In this respect, the war epic and heroism were also important in the ideological discourse to support the status of Kaliningrad as a military fortress and outpost.

Yet Kaliningrad ceased to become a reference model for a new truly Soviet region. There were several factors which contributed to that failure. First, the high level of migration, which

³⁶ See e.g. Hobsbawm, Eric and Ranger, Terence (eds.) (1992): *The Invention of Tradition*. Cambridge, Cambridge University Press.

³⁷ Browning and Joenniemi, *op. cit.*, p. 70.



was connected with the presence of military personnel and seamen, turned out to be a factor which prevented people from making roots in the region and participating in identity building. Second, despite their intentions and hard efforts, the Soviet authorities were never able to erase the past physically and mentally. The remnants of German architecture and material culture, the findings by archeological diggers, the mystified memories, myths and legends about Königsberg created a certain spirit of fascination and nostalgia for the imagined past of the destroyed town. Forbidden Königsberg was bound to become a captivating phantom. Third, despite closed borders with the West and Poland, Kaliningraders had many contacts with its not fully “sovietized” neighbors, Lithuania, Latvia and Estonia. Besides, Kaliningrad was a large sea port. The impressions and the consumer goods, which were brought by the seamen from their voyages to the other side of the “iron curtain,” contributed to the coming into being of a kind of distinct identity for Kaliningraders, who were not perceived and did not feel themselves as “fully Soviet.” Later in the 1990s, this image began to transform into the “Western/European” type of Russians or “in-between” identity of the region.³⁸

Social identity by its nature is multiple; there are many affiliations in its structure since each individual starts off with a cultural inheritance that might well come from many sources. Objective characteristics can be subdivided in two groups: basic or private features, which include gender, family, age, professional identifications, and broader societal or ethno-political features, which include nationality (ethnicity), subculture, religion, citizenship, or civil identities. Subjective characteristics are linked with self-estimation, self-attitude, motivations etc. Basically, for most people personal basic identities are of the greater importance; and this is true for 50-70 percent of respondents in Russia regardless of their nationality.³⁹ At the same time, it is not enough to obtain just family or professional characteristics to be fully included and integrated in the society. In Soviet times the most important ideological category shaping societal behavior and attitudes was the category of *sovetskij chelovek*, or a “Soviet person.” It was constructed on the basis of Communist internationalism and helped to diminish ethnic tensions. In the late Soviet era its primary importance had already been largely diminished, and with the collapse of Communist system this category totally disappeared from the hierarchy of identities of the minority and majority groups.⁴⁰

What identity took the place of the former category of *sovetskij chelovek* in mass and individual consciousness in the 1990s? From the research analysis of identity conducted by Russian sociological centers,⁴¹ one can draw on two relevant conclusions. First, the internationalism of the Soviet era was replaced by ethnicity. When the sense of collective identity within the Soviet state was lost, the myths and heroes of Soviet history were rapidly destroyed, and many previous national achievements were questioned. People started to think of ethnicity as something unchangeable in this time of chaos. Second, although the sense of belonging to one multicultural nation is strengthening among the citizens, ethnic identity still ranks first in the hierarchy of both the Russian majority and national minorities. In the multi-nation federal state, it might imply a potential threat for future ethnic conflicts. In this respect, it would be instructive to look at the history and present day ethno-religious scene in the exclave Russian federal unit.

³⁸ *Ibid.*, p. 73.

³⁹ See Drobizheva, *op. cit.*

⁴⁰ See Soldatova, Galina: “Etnicheskoe samosoznanie i etnicheskaja identichnost” [Ethnic Self-Consciousness and Ethnic Identity], in Soldatova, Galina (1998): *Psihologija mezhetnicheskoi napriazhennosti* [Psychology of Interethnic Tension]. Moscow, Smysl, pp. 41-63.

⁴¹ See Drobizheva, *op. cit.*; Soldatova, *op. cit.*



Ethnic and religious relations in the *oblast'* during the Soviet period were marked by a high degree of toleration and an absence of ethnocultural conflicts. Among others, one can name the following background of this peaceful setting. First, although altogether there were 110 ethnic groups in the *oblast'* by the end of the 1980s, the largest ethnic groups were constituted by Slavic peoples, by Russians, Byelorussians and Ukrainians, who constituted in 1989 correspondingly 78 percent, 8.5 percent, and 7.2 percent of the population.⁴² Second, Kaliningrad used to be a region of Sovietization, and thus sustained the image of the Communist internationalism of the Soviet era. It would be misleading to think that the people were tolerant due to the Communist ideology imposed on them. Rather, this ideology to some extent corresponded to the much more profound and deep patterns of social communication which were characteristic for all-Russian culture. Those patterns of toleration were sustainable enough to overcome the ideological breakdown. Last but not least, what made for the remarkable tolerance of Kaliningraders, was the fact that the whole territory was settled by migrants; therefore, none of the ethnic groups could really claim a dominant status on the historical grounds of being a more rooted, or traditional community.

During the Soviet period of Kaliningrad's history, there was no religious tension. This was largely because of the fact that there was no institutionalized religion in the *oblast'* until 1980s. Religious activity was not encouraged by the atheist ideology of Communism. The planned Sovietization of the former German territory did not anticipate the construction of new churches, temples, mosques or synagogues. The requests of the post-war newcomers to establish an Orthodox parish were consequently denied by the local authorities.⁴³ Although there were small communities of Baptists, Adventists and Pentecostals, by the 1980s Kaliningrad became a territory of successful "atheistization."

Situations started to change only with *perestroika* in the middle of the 1980s. The first orthodox congregation was registered in 1985; in the early 1990s, the communities of Lutherans, Catholics, Muslims, Buddhists and others were institutionalized as well. At the moment, there are 42 officially registered religious organizations in the *oblast'*. The dominant majority is represented by the Russian Orthodox Church. The Roman Catholics, Evangelical Lutherans, Muslims, Charismatics, Baptists, and Mormons are among the most active in the regional religious life. The history of Islam and Orthodox relations in Kaliningrad since the beginning of the 1990s demonstrates that there are some certain grounds to believe that the historical pattern of harmonious coexistence of two great world religions, characteristic for Russia, will have a good chance to be reproduced and further enriched in the *oblast'*.⁴⁴

At the same time, while talking about religious affiliations in the post-Soviet period in Russia, it is important to consider the so called "Orthodox non-believer" paradox demonstrated by the public opinion polls, when the results show that the number of people who say that they believe in God is less than the number of those who identify themselves with one or another traditional confession. Thus, in the 2000 poll there were 46.9 percent

⁴² See the 1989 Census, also Dubova, Nadezhda A.; Lopulenko, Natalina A. and Martynova, Marina J. (1989): *The Kaliningrad Region: Contemporary Ethnocultural Situation*. Moscow, Institute of Ethnology and Anthropology, Russian Academy of Sciences, in <http://www.iea.ras.ru/lib/neotl/07112002062703.htm>

⁴³ Gurov, Igor: "Konfessii v Kaliningrade" [Confessions in Kaliningrad], in http://www.klgd.ru/ru/city/750/almanac/a5_43.php

⁴⁴ Karpenko, Anna M.: "Religious and Political Minorities: Redefining the Whole (Muslim Community in the Kaliningrad Exclave)", in *Religious Freedom and Its Aspects: Islam in Europe* (2005). Bratislava: Slovak Institute for Church-State Relations, Center for European Policy, pp. 307-24.



believers against 69.5 percent of those who considered themselves Orthodox or Muslim.⁴⁵ Or, according to another poll of 2002, only 77.7 percent of Orthodox claim that they believe in God.⁴⁶ Such paradox allows one to assume that religious and ethnic identities are mixed; either Orthodoxy or Islam is considered by many as an essential sign of broader ethno-cultural, but not necessarily, religious identity: “If I am Russian, then I am Orthodox; If I am Tatar, I am Muslim.”⁴⁷ Thus, religious identity in Russia is being defined by ethnicity and culture. Therefore, taking into account the tolerant ethnic background in the region, religious affiliations cannot be seen as one of the potential conflict-generating factors in the exclave.

Conclusion

Kaliningrad is usually seen as a location “where Russia is exposed not just to the forces of European integration but also to globalization at large.”⁴⁸ The Europeanization of culture is one of the aspects of such exposure. Moreover, the future of the *oblast* is connected with its development within the Baltic Sea region. Successful regionalization of the Baltic Sea area will depend on the dynamic process of identity-building. However, a new identity cannot just be imposed upon the people; it should correspond with their interests, expectations, values, attitudes and emotional affiliations.

In this paper I have argued that the ethno-religious relations in the *oblast* represent a pluralistic model which allows maximum room for inclusion of people from different backgrounds. Such a model does not conflict with the liberal models of multiculturalism which are based on a “thin” conception of national identity. In such models a national identity is seen as having instrumental role. The nation provides the context within which people pursue their individual goals.⁴⁹ A new European identity is also seen as being formed on the “civic”, rather than on chauvinistic platform: “Europe’s identity should be based on its celebrated diversity, its openness and inclusiveness... European identity is an act, which can experience the continuous redefinition of itself only through relationships with others.”⁵⁰

Dynamic development and growth of investments in the exclave will largely depend on how successfully a new image and reputation of Kaliningrad as a “little Russia” within the European Union will be implemented. It is a matter for further research and analysis to look at the whole variety of aspects of Kaliningrad’s identity-building where the social influence theory could be applied. As it was shown above, Kaliningrad represents a multicultural and tolerant setting for successful implementation of those challenging and ambitious tasks.

⁴⁵ Mtchedlov, Mikhail: “Vera Rossii v zerkale statistiki” [Russia’s Beliefs in the Mirror of Statistics], *Nezavisimaja Gazeta*, 17 May 2000, in http://religion.ng.ru/printed/facts/2000-05-17/5_faithmirrored.html.

⁴⁶ ROMIR- Gallup poll results in <http://www.sedmitza.ru/index.html?sid=200&did=2643>.

⁴⁷ See Mtchedlov, *op. cit.*

⁴⁸ Joenniemi, Perti: “Kaliningrad – A ‘Little Russia’ within the European Union”, in Hubel, *op. cit.*, p. 417.

⁴⁹ On multiculturalism and liberal nationalism, see Kymlicka, Will: “Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe”, in Kymlicka, Will and Opalski, Magda (eds.) (2001): *Can Liberal Pluralism Be Exported?* Oxford, Oxford University Press.

⁵⁰ Van Ham, Peter (2000): *Identity Beyond the State: The Case of the European Union*. Copenhagen Peace Research Institute Papers. Copenhagen, Copenhagen Peace Research Institute (COPRI), in <http://www.ciaonet.org/wps/vap01>.







UNISCI Discussion Papers

RUSSIA'S FOREIGN POLICY UNDER PUTIN: "CIS PROJECT" RENEWED¹

AUTHOR²:

STANISLAV SECRIERU
National School of Political Studies and Public
Administration, Bucharest

Introduction

Since 2000, Russia under Putin pursued a coherent and pragmatic foreign policy with clearly defined priorities and well-structured interests. Recognizing the limits of available resources, the Kremlin reduced the unnecessary and costly presence around the world and, instead of dreaming of recovering the superpower status, it preferred rather to concentrate on its immediate neighbourhood, generically called the "near abroad". Perceiving itself as a regional superpower, Russia strived to stop degradation of its influence and to rebuild its power position across ex-Soviet periphery during the last five years via economic, political and military instruments. Because the Kremlin considered regional predominance vital for the maintenance of its great power status in the world, the CIS countries became the top priority of Russia's multivectoral foreign policy. Unlike Primakov's aggressive multipolarity, Putin's multivectoral foreign course was called to accommodate Russia's interest in development of non-conflict relations and close interaction with the West and some Asian partners with the desire to play a dominant role in the CIS space. It was presumed in the Kremlin that, once successfully implemented, this strategy would prepare the restoration of Russia's power positions beyond the "near abroad" in the long-term.

1. CIS Space and the Question of Russia's Great Power Identity

For the past three centuries, Russian rulers have viewed their country as a European/Eurasian/global great power, wielding enormous military strength. It formed coalitions with other powers in Europe and beyond, but these coalitions were usually short-lived and did not encroach upon Russia's strategic independence. With the end of the USSR, the situation has drastically changed and Russia for the first time in centuries was weaker than the major powers and alliances in Europe and Asia. The question in the post-Cold War world was, does Russia intend to stand-alone, align itself with the West, or attempt to cobble

¹ The author is grateful to an anonymous referee for the helpful comments on an earlier version of this article.

² *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.



together an anti-American alliance with China and other states in Asia and the Middle East?³ The search for a certain answer to strategic dilemmas of post-Soviet Russia made Moscow's foreign policy highly unpredictable. As a result, Russia's international behavior realigned several times during the 90's, evolving from integration into multipolar and institutionalized West to counter-balancing US hegemony, NATO-centrism in Europe and opposing to "savage" economic globalization.

Many observers considered that post-11 September cooperation between Russia and the US in removing the Taliban regime from Afghanistan and apparently Europe-first approach of Putin was a strategic option for Moscow that intended to close a "black chapter" in relations with the West and to edify a definitively new "strategic identity". In line with this stream of thought, experts argued that President Putin's policies in 2001 indicated that he wanted to reconstruct Russia's identity and foreign policy. In particular it has been mentioned that topics of multipolarity did not appear in president's speeches often, nor did the rhetoric of Russia as a great power; instead, Putin increasingly talked about Russia's integration into the world and Europe in particular. In overall evaluation, together with denunciations of isolation, European and global integration became the *leitmotiv* of Putin's most important security and foreign policy statements.⁴

But, when the dust settled in Afghanistan after the US military operation, Russia's external behavior and not only rhetoric revealed in full the Kremlin's international course. Despite common misunderstandings, the Kremlin has neither forged an EU entente against America nor widened its "partnership for peace" with Washington. Instead, it has demanded concessions for the accession of former Soviet bloc nations into the European Union, sniped at the West for NATO expansion, conducted a mammoth nuclear exercise, announced the successful development of a new ICBM to defeat America's National Missile Defense, and vigorously sought to carve out "imperial" spheres of influence in Moldova, Georgia, and the CIS.⁵ All these give solid reasons to think that an "integrationist" interpretation of Putin's international strategy is one-sided and does not grasp the continuity of Russian strategic thinking. While unveiling Putin's strong desire for inclusion in the international community and selective engagement with the West, this approach fails to capture the aspects of great power thinking which guided his strategy from the very beginning. In his "manifesto", Putin mentioned about *derzhavnosti*⁶ as one of Russian traditional values on which has to be based Russia's revival in the 21st century. Therefore, for Putin, Russia can revive and successfully develop only as a great power recognized and respected in the world. In this regard Putin warned the possible opponents to this idea in international community that it is too early to bury Russia as a great power.⁷

Having this in mind, integration and internationalization began playing a double role in Putin's strategy: the public diplomacy tool aimed to prove Russian "normality" and defuse any suspicion of the international community in regard to the possibility of facing a resurgent

³ Trenin, Dmitri: "The Russian Angle", in Goodby, James; Buwalda, Petrus and Trenin, Dmitri (eds.) (2002): *A Strategy for Stable Peace: Toward a Euroatlantic Security Community*. Washington, D.C., United States Institute for Peace, pp. 35-36.

⁴ See Zevelev, Igor: "Russian and American National Identity, Foreign Policy, and Bilateral Relations", *International Politics*, Vol. 39, No. 4 (December 2002), pp. 447-465.

⁵ Rosefielde, Steven (2005): "The Miasma of Global Engagement", in *Russia in the 21st Century. The Prodigal Superpower*. Cambridge, Cambridge University Press, pp.112-116.

⁶ *Derzhavnosti* (great-powerness) means that Russia was and despite temporary difficulties will remain a great power.

⁷ For more on Putin's vision of Russia in the 21st century see "Putin, Vladimir: "Rossya na Rubeje Tysyacetii" [Russia on the Threshold of Millenniums], *Nezavisimaya Gazeta*, 30 December 1999.



and very aggressive Russia; facilitator of Russian economic modernization and means to recover the lost positions in some sectors of the world economy.⁸ In parallel with already mentioned rhetoric of integration and particular course of internationalization, Putin pursues vigorously a strategy of power concentration⁹ at home and in the “near abroad” aimed at reestablishing Russia’s greatness, assuring state “real sovereignty” which was diminished under the chaotic Yeltsin rule¹⁰ and in this way increasing the great power autonomy in relations with the most significant players of the international community. In short, combination between internationalization and power concentration tactics has to assure Russia’s successful integration in world community on its own terms and secure favorable place in the club of great powers.

Behind integration/internationalization, on the one hand, and power concentration, on the other hand, there is reluctance to accept that integration necessarily entails a certain loss of national sovereignty and freedom of action. This could be explained partially by Russia’s self-perception for five centuries as a great power, a vision that did not change radically during the last decade of political and economic transition. In this regard, Moscow desires the name, cache and material dividends of economic integration, but not at the cost of being “just another member” of a larger international community, subject to group dictates.¹¹

Confirmation of this line of thinking could be found in the Medium-Term Strategy for the Development of Relations between the Russian Federation and the EU which underlines that as a world power situated on two continents, Russia should retain: its freedom to determine and implement its domestic and foreign policies; its status and advantages of a Euro-Asian state and the largest country of the CIS; independence of its position and activities at international organizations.¹² Therefore, the main foreign policy preoccupation of Russia is the preservation of the statute of a freestanding actor in the international system and the recognition of the CIS space as sphere of its vital interests.

Adopting this perspective, the post-11 September cooperation with the US was regarded rather as a tactical move in order to tackle security problems on its southern flank and gain more leverage across entire CIS space than a long-term strategy to align with the West. Putin could not prevent US military deployment in Central Asia, therefore it was easier to adopt

⁸ This is a strategy very similar to the one promoted by minister of foreign affairs in tsarist Russia Aleksandr Gorchakov. For more on similarities in Gorchakov and Putin foreign policy approaches see Splidsboel-Hansen, Flemming: “Past and Future Meet: Aleksandr Gorchakov and Russian Foreign Policy”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 54, No. 3 (May 2002), pp. 389-390. In a report addressed to Alexander II, Gorchakov presented the main priorities of Russian foreign policy between 1856-1867, among these: to overcome isolation, create favorable conditions for internal reforms, to minimize risks for Russia to be involved in high scale war operations. For more on Gorchakov’s foreign policy activity see Lopatnikov, Viktor (2004): *Piedestal. Vremya i Sluzhenie Kantslera Gorciakova* [Podium. Time and Service of Chancellor Gorchakov]. Moscow, Molodaya Gvardiya.

⁹ For more on combination of internationalization and power concentration elements in Putin’s international strategy see Tsygankov, Andrei P.: “Vladimir Putin’s Vision of Russia as a Normal Great Power”, *Post-Soviet Affairs*, Vol. 21, No. 2 (April/June 2005), pp. 132-158.

¹⁰ “Real sovereignty” means that the state is free to independently determine its domestic, foreign and defense policies, enter into unions and leave them, form strategic partnerships or stay away from them, etc. For more detailed explanations of the concept and level of Russia’s real sovereignty see Kokoshin, Andrei: “What is Russia: A Superpower, a Great Power or a Regional Power?”, *International Affairs: A Russian Journal of World Politics, Diplomacy & International Relations*, Vol. 48, No. 6 (2002), pp.103-104.

¹¹ Lo, Bobo (2003): “The Economic Agenda”, in *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*. London, Blackwell, pp. 51-71.

¹² *Medium-term Strategy for Development of Relations between the Russian Federation and the European Union (2000-2010)*, in http://www.europa.eu.int/com/external_relations/russia/russian_medium_term_strategy/index.htm.



cooperative attitude rather than to oppose it. In this regard, some commentators expressed the opinion that Putin's performance after 11 September attacks was praised perhaps beyond merit, because it was the quickness of response rather than the quality of cooperative effort that made the difference. Putin, preoccupied with the "great power status", instantly saw a chance to increase international ratings by making a few symbolic gestures and did not spoil this chance by untimely bargaining.¹³

More than that, by assuming a cooperative attitude in the case of the US intervention in Afghanistan, Russia sought to position itself as a great power in the "global war on terror", presumably by fighting international terrorism in the Northern Caucasus. From the Kremlin's perspective, such a move has to provide international legitimacy and support for the so-called "anti-terrorist campaign" in Chechnya and future Russian government's tough responses to terrorist threats inside the country as well as out of its borders. In addition, the US operation against the Taliban regime and terrorist networks opened for Russia a window of opportunity to diminish, if not totally neutralize, the threat of radical Islam spreading from Afghanistan in Central Asia and the Caucasus. Supporting the US with information and the Northern Alliance with arms and other equipment, Russia contributed to the removal of a significant source of threats and in this way managed to improve the fragile security in its soft underbelly.

In the immediate aftermath of 11 September 2001 terrorists attacks, the Kremlin hoped that the United States would recognize Russia as a "regional superpower" and provide an appropriate level of support so that Moscow could act as Washington's proxy in Eurasia. The principal goal was to ensure that no other Eurasian state can obstruct Russian engagement with the outside world through its territory and that no foreign troops were based anywhere in Eurasia unless such a deployment occurs with Russian blessing.¹⁴ The so-called "logic of big exchange" was also tested in relations with the EU. Putin persisted in his efforts to improve relations with Brussels and important European capitals, promising as much oil and gas as Europe needs and selectively opening the country for European investments in profitable sectors. In the same time, Moscow refused to subdue its great power autonomy, denouncing any attempt of EU to interfere in its internal affairs (economic policies or Chechen conflict) and positioning itself as a Europe's gateway to the former Soviet Union. In this way, the relation with EU has been seen like an element that will consolidate Russian positions in the CIS.¹⁵

Overcoming an epoch of normative disarray, Russia under Putin adopted a view of autonomous and self-asserted international actor struggling to rebuild faded greatness. In these circumstances, the CIS space has enough substance but also a significant psychological value for Russian ruling elite. The re-birth of the "CIS project" meant, from normative point of view, the reproduction of Russia's centuries old great power identity and the desire to maintain strategic independence in relations with other power centres. In practical terms, the renewal of the CIS initiatives implied Russia's pro-active engagement in defence of highly challenged status quo in its periphery. While fortifying its positions, Kremlin intended to keep safe its own backyard from "unauthorized" interference of outside powers in the CIS space. Having this in mind, Kremlin has concentrated on institutional building, Russian capital expansion, strengthening political ties with leaders, preserving military presence.

¹³ Opinion expressed by Baev, Pavel: "Putin Reconstitutes Russia's Great Power Status", *PONARS Policy Memo*, No. 318 (November 2003), pp. 2-3.

¹⁴ Gvosdev, Nikolas K.: "The Sources of Russian Conduct", *National Interest*, No. 75 (Spring 2004), pp. 33-35.

¹⁵ Lynch, Dov: "Russia's Strategic Partnership with Europe", *The Washington Quarterly*, Vol. 27, No. 2 (Spring 2004), pp. 99-118.



The very methods used to exercise influence and recover power positions in the CIS space were in direct connection with the internal political evolutions in Russia. Consolidating “managed democracy” in Russia, under the label of strong state, Putin supported “successor scenario” or re-election of favourable to the Kremlin leaders in ex-Soviet states. Unlike Western counterparts, Moscow was less critique in regard to violations of electoral legislation when its favourite was about to prevail over other candidates. Suppressing almighty oligarchs of Yeltsin era and placing trustful people in big state or even private companies,¹⁶ Putin backed Russian business major takeovers of strategic sectors in the CIS space and often used state monopolies to punish disloyal leaders of ex-Soviet republics. Rapid “militarisation” of power elites under Putin¹⁷ has also influenced Russian military strategy in the CIS space. While reducing participation in military operations around the world, Russia increased substantially expenditures aimed to upgrade military infrastructure in the regions, considered in Kremlin, of vital interests for Russia. This is indicated by Moscow’s specific actions aimed at beefing up military bases and installations in Central Asia, Transcaucasus as well as in Transnistria, Crimea, and Belarus.¹⁸

In the core of the “CIS project” there is an assumption that even if Russia is poor and underdeveloped according to Western standards, it remains the metropolitan power of Eurasia; and as the leading power of the region, it is committed to a strategy that prevents any outside actor from undermining Russian interests.¹⁹ That is why Russia behaved simultaneously as an old colonial power in retreat and as a young expansionist state, as a guardian of the status quo and as a dynamic predator, while its policy style betrayed a fusion of superiority and inferiority.²⁰

The guiding slogan of this strategy represented the famous quotation of tsar Alexander III displayed on the wall of the General Staff Academy in Moscow and that influenced the strategic identity of decision-makers: “Russia has only two friends in the world, its army and its navy”. The revised version of this quotation, adapted to the new international environment, envisaged that Russia has only three friends in the world: its army, its energy monopolies, and the pro-Russian leaders in the CIS space.

Putin’s vector toward the post Soviet-space is widely accepted among the country elites and has total support not only of Russia’s great power adherents, but also in liberal-democratic circles.²¹ As Russian analyst Andrei Piontkovskii properly observed: “What unites

¹⁶ Among people from Putin close circles who are in charge of important Russian companies Aleksei Miller head of Gazprom, Sergei Bogdanchikov president of Rosneft, Viktor Ivanov curator of Aeroflot and the Almaz-Antei air defense systems holding company, Nikolai Tokarev head of Zarubezhneft, Sergei Chemezov head of Rosoboronekspart (which acquired AvtoVAZ), Andrei Belianinov head of the Federal Arms Procurement Service, Vladimir Smirnov head of Tekhnabekspart (controls over a third of the world’s uranium product market).

¹⁷ “Militarisation” of power elites implies huge influx of ex-militaries or security service officers in federal or regional power structures. For an extensive sociological analysis on “militarisation” of power elites in Russia and consequences of this process see Kryshantovskaya, Olga (2005): *Anatomiya Rossiiskoi Elity* [Anatomy of Russian Elite]. Moscow, Zaharov.

¹⁸ Muhin, Vladimir: “Sila kak Instrument Vneshnepoliticheskogo Vliyaniya” [Force as Instrument of Foreign Political Influence], *Nezavisimaya Gazeta*, 10 October 2005.

¹⁹ See Gvosdev, *op. cit.*, p. 34.

²⁰ Characterization given by Pavel Baev to the Russian behavior in the North and South Caucasus fits perfectly the general approach across the CIS space. Baev, Pavel: “Russia’s Policies in the North and South Caucasus” in Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, No. 65 Paris, EU Institute for Security Studies, pp. 41-51.

²¹ Shevtsova, Lilia (2005): “From Oligarchic Authoritarianism to Bureaucratic Authoritarianism”, in *Putin’s Russia*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, pp. 335-336.



the entire Russian elite is the idea of domination or creation of an empire in the ex-Soviet space.”²² The best example is represented by the leader of the Union of Right Forces and godfather of privatization in Russia Anatoli Chubais who declared that the Russia’s ideology in the 21st century should be liberal imperialism, and the main mission of Russia should be the creation of a liberal empire. This project can be realized in his view through the expansion of the Russian business across the CIS space. Only as a liberal empire Russia can remain a great power and become equal to the United States, China, and the European Union.²³

Thus, the problem of creating a new system of international relations in the former Soviet space became one of the highest priorities for the Russian leadership. If we look carefully at president Putin’s annual speeches on the state of the Federation, we will see that the Commonwealth of Independent States represents the top priority of the Russian foreign policy. Representative from this point of view is Putin’s speech on April 18, 2002, which contained altogether nine paragraphs dealing with foreign affairs, and seven of them were dedicated to the so-called “near abroad.”²⁴ The same attention is awarded to the CIS countries in official documents of Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Defense, being recognized as the main priority of Russian foreign and security policy and attributing to Russia the role of center of gravitation in the region.²⁵

During the high profile meeting in Ministry of Foreign Affairs, President Putin sincerely explained in the best geopolitical traditions why the CIS space is of vital interest for Russian Federation and what has to be done in this area. In his address to Russian diplomats, President Putin urged them not to be distracted from events and policies in countries of the Commonwealth of Independent States. He declared that Russia was not using its influence to the full, including the historically formed credit of trust, friendship and strong ties linking our peoples. In conclusion he affirmed that there cannot be any vacuum in international relations; the absence of an effective Russian policy in the CIS, or even an unreasonable pause in this area, will inevitably encourage other, more active states, to fill this political space energetically. To prevent this scenario all resources should be directed towards the integration processes in inter-regional organizations, including the Eurasian Economic Union, later Eurasian Economic Community and the Single Economic Space.²⁶ Thus, the fusion of geopolitical and geo-economic motives pushed Russia to employ institutional, political, military and last but not least economic instruments to hold the three-century border between her and the outside world.

²² Piontkovskii, Andrei: “Imperskii Kompleks” [Imperial Complex], *Fond Liberalinaya Missiya*, 30 January 2004.

²³ For more on liberal empire project see Chubais, Anatoli: “Missya Rossii v XXI Veke” [Russia’s Mission in 21st century], *Nezavisimaya Gazeta*, 1 October 2003.

²⁴ “Poslanie Prezidenta Rossii Federalinomu Sobraniyu” [Russian President Address to Federal Assembly], 18 April 2002, in http://www.kremlin.ru/appears/2002/04/18/0000_type63372_28876.shtml.

²⁵ See *Kontseptsiya Vneshnei Politiki Rossiiskoi Federatsii* [Foreign Policy Concept of Russian Federation], 28 June, 2000, in <http://www.in.mid.ru/ns-osndoc.nsf/osndd/>; *Actualinye Zadaci Razvitiya Vorujonyh Sil Rossiiskoi Federatsii* [Priority Tasks of the Development of the Armed Forces of the Russian Federation], October 2003, in <http://www.mil.ru/articles/article5324.shtml>.

²⁶ “Vstreca Prezidenta Putina s Poslami Rossiiskoi Federatsii” [President Putin Meeting with Ambassadors of Russian Federation], *Interfax*, 12 July 2004, in <http://www.interfax.com/com?item=Rus&pg=0&id=5739470&req>.



2. The “CIS Project” in Action

In order to prevent further political, economic and military fragmentation of the CIS space, Russia developed a new and multilevel institutional base, using mainly the CIS summits only for bilateral talks and as a forum for exchange of opinions between presidents.

In October 2002 Russia, Belarus, Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan signed the founding documents of a Collective Security Treaty Organization (CSTO), which were ratified later in 2003. The strategic concept of this organization entailed the creation of three regional groups of forces: the Western group that includes Russia and Belarus, the Caucasian group composed of Russia and Armenia; and the Central Asian group consisted of Russia, Kyrgyzstan, Kazakhstan and Tajikistan.²⁷ Besides traditional military threats, the Charter of the CSTO stresses the commitment of its members to fight international terrorism and extremism, illegal trade of narcotics, psychotropic substances or arms, organized transnational crime, and illegal migration.²⁸

Also, in security matters, Russia partially used the terrorist threat to advance its own interests in the CIS space and create new institutional networks. Playing on security fears in Central Asia connected to the spread of Islamic radicalism, Russia was pushing with papers and plans for multilateral structures. In 2000, Putin proposed the creation of the CIS Joint Counter-Terrorist Center based in Moscow, whose activities were supposed to be supervised by the director of FSB.²⁹ Later, after the establishment of this centre, the first regional division has been opened in Bishkek covering Central Asian republics, except the neutral Turkmenistan. Kyrgyzstan was not randomly chosen, this republic hosting on its territory the headquarter of the rapid deployment forces of Collective Security Treaty and later of Collective Security Treaty Organization in Central Asia. Thus, adoption during the CIS summits of common positions on international terrorism in combination with development of the CSTO and the CIS Joint Counter-Terrorist Center were seen in Kremlin not only as efficient tools for addressing Russia's security concerns, but also as means to prevent the centrifugal process among former-Soviet republics and to forge homogeneous military-security space under Russian leadership.

In September 2003, the Presidents of Russia, Belarus, Ukraine and Kazakhstan signed a treaty on a Single Economic Space (SES) and the Concept of a Single Economic Space. The agreement on the creation of a Single Economic Space envisaged the gradual formation of a highly integrated structure that would promote a common macroeconomic policy; would harmonize the legislation on trade, competition, and natural monopolies; and would promote the free movement of labour force, goods, services and capital.³⁰ All these, according to the Russian side should culminate with the creation of a monetary union based on a common currency, presumable the rouble.³¹

²⁷ Muhin, Vladimir: “Bez Stimula Net Integratsii” [Integration Is Impossible Without Incentives], *Nezavisimaya Gazeta*, 22 December 2003.

²⁸ For full text of the CSTO Charter see Saat, J.H.: “The Collective Security Treaty Organization”, *Central Asian Series*, 05/09 (February 2005), pp. 12-19.

²⁹ Baev, Pavel: “Counter-terrorism as a Building Block for Putin's Regime” in Hedenskog, Jakob; Nygren, Bertil; Oldberg, Ingmar and Pursiainen, Christer (eds.) (2005): *Russia As a Great Power: Dimensions of Security Under Putin*, London, Routledge, pp. 328.

³⁰ *Soglashenie o Formirovanii Edinogo Economiceskogo Prostranstva* [Agreement on Creation of Single Economic Space], in http://www.kremlin.ru/interdocs/2003/09/19/1744_type72066_52478.shtml?type=72066.

³¹ “Declaration of Prime Minister Mihail Kasyanov”, in www.context-ua.com/articles/macroeconomy/21126.html.



In the same year, Russia has promoted the development of the Shanghai Cooperation Organization (SCO), bringing together Russia, China and the Central Asian republics as a more preferable alternative for enhancing collective security in the region than the US sponsored GUUAM³² grouping.³³ Taking in consideration Russian and Chinese concerns over the spread of radical Islam in the region, Moscow and Beijing launched the initiative, called to develop the counter-terrorist dimension inside the SCO.

Neither have been forgotten the separatist enclaves like Transnistria, Abkhazia, South Ossetia and Nagorno-Karabakh that organized their own mini-CIS summits with Moscow's blessing coordinating actions of resistance to constitutional authorities, military and economic cooperation. In addition, separatist leaders have had unlimited access to Russian central authorities that materialized in extensive exchange of opinions with high-rank officials in Moscow and various forms of material support which made possible the survival of these out-law entities.

The new Russian institutionalism in the CIS space was doubled by particular sub-regional policies in Central Asia, South Caucasus and Western Newly Independent States.

2.1. Central Asia

In order to promote and defend Russian regional interests, Putin launched a more pragmatic, active and efficient course in relations with the Central Asian republics. Despite the fact that the new policy was constrained by the reduced amount of resources, Moscow managed to strengthen its positions in the region.³⁴ According to the new orientation, Russia pursued the following objectives in the Central Asia: stability in the region based on cooperation with all five republics; guarantee for Russia's access to and transit of resources via the territory of the Asian republics; creation of a single economic space that will facilitate economic modernization of Russia; preservation of the geo-strategic position in the region in order to maintain the great power status; recognition of Russia's leading role in the region.³⁵

Implementation of these objectives is based on three relatively separate intrigues. One centers on the vast hydrocarbon resources of the Caspian area and the pipelines that carry oil and natural gas to the world markets; the second revolves around the military responses available in addressing the challenge of Islamic terrorism; the third involves building and consolidating a network of personal ties with the capricious Central Asian rulers.³⁶

On the economic front, especially concerning gas and oil reserves, Russian policy registered significant success. Actually, Moscow has played the oil game with a remarkable reserve and an uncharacteristic precision. Gazprom was effectively playing a leading role for

³² In the period between spring 1999 and spring 2002, Uzbekistan was a full member of the group. While Uzbekistan was a member, the group operated under the acronym "GUUAM".

³³ See Gvosdev, *op. cit.*, p. 35.

³⁴ Allison, Roy: "Strategic Reassertion in Russia's Central Asia Policy", *International Affairs*, Vol. 80, No. 2 (March 2004), pp. 277-293.

³⁵ Trofimov, Dmitri: "Russia and the United States in Central Asia: Problems, Prospects and Interests", *Central Asia and the Caucasus*, Vol. 19, No. 1 (2003), p. 76.

³⁶ Baev, Pavel: "Assessing Russia's Cards: Three Petty Games in Central Asia", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 17, No. 2 (July 2004), pp. 269-270.



Russian foreign policy in the region, negotiating deals for the long-term supply of gas through its pipeline system.³⁷

A ten-year agreement was signed with Kazakhstan in November 2001, and with Uzbekistan in January 2002 for the joint extraction and export of fuels. As set forth in the agreement with Uzbekneftgaz, by 2010 there should be a doubling of gas piped from Uzbekistan to Russia; such shipments stood at 5 billion cubic meters in 2003. In May 2002, Gazprom and KazMunayGaz created the KazRosGaz joint venture for the purchase of gas from Kazakhstan and its sale in the CIS and beyond. The goal was to dissuade Nazarbaev from building a trans-Caspian gas pipeline. Already in 2002 Russia was trading export pipeline access to Turkmenistan in return for shares in gas development projects. For example, the United Arab Emirates' Dragon Oil and Malaysia's Petronas were forced to give some of their shares in Turkmen off-shore gas field to Russia's Zarubezhneft and Itera in return for export pipelines access. Russia's oil majors have also increased their level of activity in the region. Lukoil has invested one billion dollars in Kazakhstan. The company owns a 15 percent stake in the Karachaganak gas condensate field, a 50 percent stake in Turgay venture (Kumkol field), a 5 percent stake in TengizChevrOil (Tengiz oil field), and a 12.5 percent stake in the Caspian Pipeline Consortium.³⁸ In May 2002 Russia has struck a bilateral deal with Kazakhstan regarding demarcation of the Caspian seabed.³⁹ In November 2002 after Russia blessed the brutal crackdown on opposition which followed the failed assassination against President Niyazov, the Turkmenbashi rewarded Russia with a 25 year deal to buy Turkmen gas at a mere \$44 per 1000 cubic meters half the price Russia gets for its own gas in Europe. Moreover, only half of the \$44 will be paid in cash, the rest in barter.⁴⁰

Also Russia invested considerable energy into upgrading the competing Tengiz–Novorossiisk (TN) pipeline, which opened for business in mid-2001. Without much emotion, Russian officials continue emphasizing that its capacity could be doubled by 2006, at only a fraction of the cost of constructing the Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline through several conflict-ridden regions. As it became clear that there was not enough oil in the Azeri sector (contested as its borders will probably remain), Kazakhstan will be the new focus point in energy competition. And it is exactly at this point that Russia has several political strings to pull. Putin's visit to Astana in January 2004, accompanied by Lukoil President Vagit Alekperov demonstrated his readiness to expand the existing cooperation and exemplary personal chemistry between him and Nazarbaev. If indeed Kazakh oil flows along the politically convenient and economically efficient Russian lines, Moscow would have every reason to be satisfied with the outcome of the energy resources game.⁴¹

Concerning military issues, Moscow launched a diplomatic offensive to regain positions weakened by the penetration of the US in Central Asia. Putin himself visited Kyrgyzstan in December 2002, and in April 2003 met President Nursultan Nazarbaev in Omsk and President Saparmurat Niyazov in Moscow. The main fruit of these endeavors was Bishkek's willingness to grant Russia a military base, under the auspices of the CIS Collective Security Treaty. On 23 October 2003, Putin personally inaugurated the Russian base at Kant that

³⁷ *Ibid.*, pp. 275-276.

³⁸ Rutland, Peter: "Russia's Response to US Regional Influence", *NBR Analysis*, Vol. 14, No. 4 (November 2003), pp. 48-50.

³⁹ Kovalev, Gheorghii: "Rossisko-Kazahskaya Delimitatsya" [Russo-Kazakh Delimitation], *Politcom.ru*, 13 January 2004, in http://www.politcom.ru/4_kazah.htm.

⁴⁰ Baikova, Elena: "Gazovie Igriy Turkmenbashi" [Turkmenbashi Gas Games], *Nezavisimaya Gazeta*, 22 December 2003; Rutland, *op. cit.*, p. 49.

⁴¹ Baev, "Assessing...", *op. cit.*, p. 278



would house 700 servicemen and about 20 aircraft, operating for the Collective Rapid Response Forces, at an estimated cost of \$150 million a year.⁴² The military base in Kant already has been equipped with 10 aircrafts SU-27 and SU-24, 2 transport aircrafts and a few helicopters.⁴³ In this way, Russia intends to counter-balance the US/NATO base at Manas. Hence, also the intensification of Russian efforts to advance arms exports to Central Asia, most notably through the sale of aircrafts to Kazakhstan⁴⁴ and opening of the biggest military base outside Russian borders in the suburbs of Dushanbe in late 2004, an action that subscribed to Moscow's efforts to strengthen its positions in the region.⁴⁵

On the political level and personal ties with the leaders of the Central Asian republics, Kremlin's strategy performed efficiently. In spite of the US military presence, within a few short years, Moscow has recovered most of its lost influence and even managed to acquire new levers of political control. The institution-building activities (CSO and SES) emphasized strengthening bilateral ties, primarily at the top level. In addition to official state visits, President Putin consistently used multilateral gatherings for a series of tête-à-tête meetings, granting the greatest priority to Kazakhstan, but emphasizing also the value of alliances with Kyrgyzstan and Tajikistan, paying due respect to Uzbekistan and not forgetting the self-isolating Turkmenistan. During his first term, he held more than a dozen personal meetings with each of the Central Asian leaders (with the exception of Turkmenbashi), expressing criticism neither of their increasingly despotic rule nor of the legitimacy of the referenda on extending their respective terms in office.⁴⁶

2.2. The South Caucasus

Under Putin, Russia has not abandoned the South Caucasus and behaved as a status quo power. The North and South Caucasus were seen by Moscow as interlinked security regions. In this sense, ensuring Russian security in the north (in the context of multiplication of attacks organized by radical Islamic paramilitary troops in Ingushetia, Kabardino-Balkaria, Karachaevo-Cherkessia and North Ossetia) demanded an active policy further to the south. However, Russian thinking has shifted away from the tight association between military presence and protection of Russian interests. This linkage has not been abandoned entirely, as Russia retains bases in Georgia and a large contingent in Armenia to freeze the military status quo. The focus of Russian policy has become increasingly geo-economic and the interests have been promoted through active economic and diplomatic measures.⁴⁷

Russian policy towards South Caucasian republics has concentrated on three interconnected issues: first, the terrorist threat (misused to get the desired political outcomes); second, the interests of Russian state and of the oil companies in the broader geo-economic

⁴² Rutland, *op. cit.*, p. 47.

⁴³ Stanovaya, Tatyana: "Vladimir Putin v Kirgizii" [Vladimir Putin in Kyrgyzstan], *Politcom.ru*, 27 October 2003, in http://www.politcom.ru/5_base.htm.

⁴⁴ Baev, "Assessing...", *op. cit.*, p. 275.

⁴⁵ Burmistrov, Vladimir: "I Snova Azia Stanovitsya Nevestoi" [Asia Again Becomes Wife], *Stolicinaya Jizni*, 21 October 2004.

⁴⁶ Baev, "Assessing...", *op. cit.*, p. 279.

⁴⁷ Lynch, Dov: "A Regional Insecurity Dynamics", in Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, No. 65 Paris, EU Institute for Security Studies, pp. 17-18.



perspective (expansion of Russian business); finally, Russia's ability to project military force for conflict management (maintenance of military bases and build up in Caspian Sea).⁴⁸

The strategic alliance with Armenia, especially after the revolution in Georgia, has deepened in economic and military terms. Armenia continued to play the role of the host to a several Russian bases and several thousand Russian troops, who patrol Armenia's border with Turkey and Iran. During the Georgian political crisis in November 2003, the Russian and Armenian defence ministers signed agreements deepening military cooperation, Yerevan remaining in Kremlin's opinion the only true ally in the South Caucasus.⁴⁹

On another front, Russia has staged a takeover of a number of Armenia's economic arteries, a move that has not encountered serious obstacles due to an enormous debt to Russia of \$98 million. As a part of debt settlement scheme, Russia was given productive assets in the military-industrial area. Specifically, the Hrazdan thermal power plant, the Mars electronic plant, and three research-and-production enterprises: for mathematical machines, for the study of materials, and for automated control systems.⁵⁰ Thus, Armenia wiped out entirely its external debt to Russia.

In February 2003 Russia and Armenia reached a decision to transfer the financial flow of the nuclear station to UES of Russia. On September 17, 2003 the government of Armenia agreed to turn over the nuclear station to the trusteeship of the Russian energy holding. And, in August 2003 Armenia signed an agreement with UES to transfer the property complex of Sevan-Razdansky in order to cancel debts owed for deliveries of nuclear fuel for the Armyanskaya Nuclear Station. Thus, almost the entire energy complex of the republic has passed to the control of UES of Russia.⁵¹ In other sectors, Russian financial institutions, often under ethnic Armenian management, were slowly moving into Armenia's banking and insurance segment of economy.⁵²

Putin reoriented Russian policy away from a more or less malign neglect of Azerbaijan.⁵³ Putin sealed better relations with Azerbaijan during a Moscow visit by President Geidar Aliev in January 2002. Russia signed a visa-free agreement with Azerbaijan (unlike Georgians, who require visas to visit Russia since March 2001). As a quid pro quo, Baku leased the strategic Gabala early-warning radar station to Russia for another ten years and participated in the large-scale naval exercise organized by Russia in the Caspian Sea. In the past, Moscow had accused Azerbaijan of sheltering some Chechen rebels, but Aliev promptly condemned the Nord Ost hostage raid in October 2002 and closed the office of Chechen rebel president Aslan Maskhadov's representative in Baku.⁵⁴

In September 2002 Russia has struck a deal with Azerbaijan regarding the demarcation of the Caspian seabed and lifted off, at least formally, its opposition to the construction of Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline. As a reward, in 2003 Russian capital has been allowed in the transport system of Azerbaijan; the former deputy minister of roads and communication,

⁴⁸ Baev, "Russia's Policies...", *op. cit.*, pp. 41-42.

⁴⁹ Iskyan, Kim: "Armenia in Russia's Embrace", *Moscow Times*, 24 March 2004.

⁵⁰ Socor, Vladimir: "Armenia Drifting From Military to Economic Dependence on Russia", *The Monitor – A Daily Briefing on the Former Soviet States*, 4 January 2002.

⁵¹ Pinchuk, Denis: "Buy, Russia, Buy", *Agency of Conflict Situations*, 22 September 2003, in <http://www.rosbaltnews.com/2003/09/22/64145.html>.

⁵² Iskyan, *op. cit.*

⁵³ Lynch, "A Regional Insecurity...", *op. cit.*, p.17.

⁵⁴ Rutland, *op. cit.*, p. 46.



Aleksandr Annenkov has incorporated Anshil in its joint venture.⁵⁵ After the death of Geidar Aliev, Russia quickly expressed its total support for Ilham Aliev who was formally elected as President in October 2003. In February 2004 the newly elected president paid a visit to Moscow, during which both heads of states agreed to expand bilateral cooperation in the military sphere. After the scandal around the failed attempt to privatize the State Oil Company of Azerbaijan Republic (SOCAR), by a group of Western investors,⁵⁶ President Putin expressed the interests of Russian state companies in Azerbaijan's energy sector. However, the Nagorno-Karabakh conflict and Russian one-sided position remains a trouble issue in bilateral relations between Moscow and Baku.⁵⁷

In comparison with Armenia or even Azerbaijan, Moscow's relations with Tbilisi have evolved in the opposite direction. Seriously alarmed by the US military deployment in Georgia, Russia has deliberately escalated the terrorist threat in Pankisi Gorge.⁵⁸ The crisis reached culmination in September 2002 when Moscow issued an ultimatum to Tbilisi and started planning for military strikes. The Russian president announced his order to the General Staff to prepare plans for a military operation against an alleged "safe heaven" for Chechen terrorists in the remote and inaccessible Georgian region. However, in a couple of weeks, a face-saving compromise was achieved under considerable international pressure. Careful examination of that mini-crisis confirms that Moscow was not so much confronting a terrorist challenge as exploiting to put pressure on Georgia and to influence the outcome of the predictable chaotic post-Shevardnadze political transition. The Russian leadership was nevertheless taken by surprise by the sharp escalation of political crisis in Tbilisi in November 2003, and therefore opted for a cautious line, implicitly encouraging Adzharia's separatism and expecting the new leadership (too pro-Western in its option) to fail to establish a modicum of order.⁵⁹ Rejecting the myth of a popular and velvet revolution, Moscow called on the Euro-Atlantic community to avoid rushing to hail the still untested leadership in Tbilisi. Moscow also denounced the notion that events in Georgia might be a model for other post-Soviet states, such as Ukraine.⁶⁰

Even after the removal in spring 2004 of the local authoritarian leader Abashidze and reintegration of Adzharia in Georgia, Russian strategy on the preservation of deadlocks in the South Ossetian and Abkhazian conflicts did not change. On the contrary, during the summer of 2004 Kremlin actively opposed to any attempts of Tbilisi authorities to bring back two separatist regions. In July 2004, Moscow openly supported South Ossetia in a mini-crisis with

⁵⁵ Pinchuk, *op. cit.*

⁵⁶ Starting in 1997, Viktor Kozeny, a Czech businessman, "acting on his own behalf and as an agent" of Bourke, Pinkerton and others, reportedly made a series of bribes to four senior officials of the Azeri government, SOCAR and the Azeri State Property Fund. The bribes were apparently intended to ensure that the president of Azerbaijan would issue a special decree to allow privatization of SOCAR and to permit the investment consortium run by Kozeny to acquire a controlling stake in SOCAR. However, in 1999, the Azeri government announced that SOCAR's privatization plans were cancelled and the company would stay under government control. Viktor Kozney has been charged by a New York district court with grand larceny for allegedly defrauding clients of the US hedge fund company Omega Advisors Inc. of \$182 million and in the same year his lawyer Hans Bodmer has been indicted over an alleged conspiracy to bribe Azerbaijani government officials in violation of the US Foreign Corrupt Practices Act. For more on privatization in Azerbaijan and SOCAR scandal see Gulieva, Gulnaz: "Azerbaijan Prolongs Privatization", *Caspian Business Week*, 21 July 2004.

⁵⁷ Aliev, Yalcin: "Na Konu Karabah" [Karabakh Is at Stake], *Nezavisimaya Gazeta*, 5 February 2004.

⁵⁸ For a more developed analysis of crisis concerning Pankisi Gorge see German, Tracey C.: "The Pankisi: Georgia's Achilles Heel in Its Relations with Russia?", *Central Asian Survey*, Vol. 23, No. 1 (March 2004), pp. 27-39.

⁵⁹ Baev, "Russia's Policies...", *op. cit.*, pp. 44-45.

⁶⁰ Lynch, Dov: "Misperceptions and Divergences", in Lynch, Dov (ed.) (2005): *What Russia Sees*. Chaillot Papers, No. 74. Paris, EU Institute for Security Studies, pp. 7-22.



Tbilisi government and was directly implicated in the presidential elections in Abkhazia in November 2004 that transformed into a disaster. In a desperate move to impose its favorite, Kremlin introduced sanctions against pro-Russian Abkhazia.⁶¹ In the end, opposition leader Serghei Bagapsha became president and Rauli Hadjimba (Kremlin's favorite) vice-president of self-proclaimed Abkhazian republic.

In the economic sphere, Russian business aggressively penetrated Georgia, mainly in the energy sector. UES of Russia bought the Georgian assets of the American AES Group. These include a 75 percent interests in the Tbilisi energy-distributing firm, Telasi, two electric generating stations in Tbilisi (capacity 600 megawatts), 50 percent of shares of AES-Transenergy, which delivers electricity to Turkey and has management rights in Khramesi. The latter company owns two hydroelectric power stations (capacity 223 megawatts). Thus, the Russian holding obtained 20 percent of Georgian market for electricity production and 35 percent of its power distribution system. Significantly, the Russian monopolist has control over all private and industrial users in Tbilisi, to whom it may now dictate the terms. In 2003 Gazprom got the right to participate in the management of Georgia's gas pipelines. To carry out this task Gazprom and the International Gas Corporation of Georgia intend to create a joint enterprise for exploiting and constructing gas pipelines and for operations in other sphere of the gas industry.⁶² In the financial sector, Russian Vneshtorgbank became the main shareholder of the biggest commercial bank in Georgia. As for transport, Aeroflot was preparing a takeover of the Georgian private airline company "Aerzena".⁶³

2.3. Western Newly Independent States

Russia followed the same patterns of behavior but much more assertive in relations with WNIS. The transformation of these states in 2004 into immediate neighborhood of NATO and EU increased the stakes of the game and requested pro-active political and economic policies in order to keep strong positions in the WNIS, obstruct engagement of these states with Euro-Atlantic community and back the government's project of a Single Economic Space and initiatives inside Collective Security Treaty Organization.

In accordance to the new strategy, Putin backed the expansion of Russian business interests in Moldova, Ukraine and Belarus to counter balance those of European and American companies present in these countries and to assure takeover over profitable and strategic industries. Having the support of the governments, representatives of Russian business managed to buy on discount price highly competitive enterprises. This brought not only a number of major deals, but achieved something more important – control over the strategic sectors of the economy and infrastructures of the states.

For instance, Russian investors have shown their interest in an enterprise in the heavy-industry sector – Moldova Cable factory, which was acquired later in full form by Saint Petersburg's SevCable for \$1.7 million. Another such takeover in the Moldovan market involved the republic's agricultural sector, main sources of state revenues. In early 2003 the Moscow Inter-republican Wine-making Factory completed its purchase of the wine-related

⁶¹ Bagiro, Dmitri: "Rossya Pugaet a Bagapshu ne Strashno" [Russia Threatens, But Bagapsha Is Not Affraid], *Politcom.ru*, 2 December 2004, in http://www.politcom.ru/7_russia_abhaz.htm.

⁶² Pinchuk, *op. cit.*

⁶³ Novikov, Vladimir: "Kak Rossiyani Reformiruiut Ekonomiku Gruzii" [How Does Russia Reforms Georgian Economy], *Kommersant*, 15 February 2005.



Calaras complex for \$3.7 million. Moscow Inter-republic belongs to Bank of Moscow, that is, the new owner of the enterprise is the Moscow city government. Another sector, which attracted attention to the so-called “Russian investors”, was evidently electric energy and its infrastructure. In October 2003 UES of Russia headed by Anatoli Chubais held talks with the government of Moldova and Trans-Dniester separatist authorities on taking part in privatization of the Moldovan electric utility.⁶⁴

In Belarus and Ukraine, Russia directed its efforts towards the communication and energy sectors, and heavy industries. Thus, Russian mobile communication MTS has consolidated 83.7 percent of the Ukrainian market and needed only to complete the purchase of TDS’s 16.3 percent share to become 100 percent owner of Ukrainian Mobile Communication. In accordance to its strategy to become the main supplier of GSM services across the whole of the post-Soviet landscape, MTS planed to increase its holdings in the Belarus cell phone firm MTS-Belarus to a controlling interest.⁶⁵

More obstacles have been encountered by Moscow in privatization of the energy sector or heavy industries in Belarus and Ukraine. The first controversial issue represented the privatization of the natural gas transit system in Ukraine. Initially, Prime Minister Viktor Yushchenko and the Deputy Prime Minister responsible for energy, Yulia Tymoshenko, initiated the overdue reform on Ukraine’s gas sector, preparatory for its privatization with both Western and Russian partners. The Kremlin responded by colluding with pro-Kuchma oligarchic circles in Ukraine to outset that reformist government and proposed the creation of a joint venture with a substantial Russian share in it. Needing Putin’s support for a “successor scenario” and being joined by the Ukrainian faction of oligarchs in connection to Kremlin, which seemed to favor the gas consortium agreement in their own interests, Kuchma struck the deal under which Ukraine’s gas transit system would be turned over to a joint Russian-Ukrainian venture, on a parity basis with the possibility of involving international capital. The agreement signed in October 2002 is valid for 30 years, plus a five-year automatic extension period, with further negotiable prolongation.⁶⁶ Later, Russian investors took part in privatization of Ukratatnafta, company Oriana and Krivorostali, the last one sparking a huge scandal because of grave procedural irregularities.⁶⁷

In Belarus, Russian business has not managed to take control of the energy system, oil refining and petrochemicals and brewing. Only by the end of 2005 Moscow scored substantial gains in Belarus gas sector. Initially Minsk’s refusal to cede in front of Moscow’s economic offensive provoked in January 2004 a political scandal between the two states, members of the Union Russia-Belarus. President Lukashenko refused to sell shares of Beltransgaz to Gazprom for \$600 million, declaring that international auditors evaluated the company’s price to \$5 billion.⁶⁸ As a result Russia suspended its gas exports to Belarus. Kremlin dispatched urgently to Minsk a state commission to negotiate with Belarus government and after a few days supplies have been re-established. The deal concerning the privatization of Beltransgaz

⁶⁴ Pinchuk, *op. cit.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Socor, Vladimir: “Putin, Gazprom Seek Control of Ukraine’s Gas Pipelines to Europe”, *IASPS Policy Briefings*, 27 October 2002.

⁶⁷ Krivorostali among the biggest steel factories in Europe has been sold in dubious circumstances for USD 800 million to a group of businessmen closely linked to president Kuchma’s clan and Moscow financial circles. Not surprisingly newly elected president Victor Yushchenko supported re-nationalization of factory and repetition of privatization in much transparent conditions. In late October 2005 during televised auction, Krivorostali has been sold for USD 4,8 billion to Mittal Steel Company.

⁶⁸ “Lukashenko on Privatization of Beltransgaz”, *RosBiznesKonsalting Analysis*, 16 February 2004, in http://top.rbc.ru/index.shtml/news/daythemes/2004/02/16_bod.shtml.



remained unresolved until 2005. In December, after several unsuccessful attempts, Russia in exchange of prices below market rates, barter and debt relief, gained control over Belarus section of the Yamal-Europe network which delivers approximately 10 per cent of Russian gas exports to European consumers.

Economic penetration in WNIS was backed by Russia's diplomatic offensive. In this regard, definitive settlement of the Transnistrian conflict in Russian terms should complete Moldova's transformation into political and economic satellite. On 3 July 2002 a draft agreement proposing to turn Moldova into a federation was made public in Kiev during the five-sided negotiations format between Moldova, Transnistria, Russia, Ukraine and the OSCE. The draft was initially submitted by the OSCE, but, as it was revealed later on, Russia was the main author of the agreement. Originating in the Moscow Memorandum conceived in 1997 by Russia's Minister of Foreign Affairs Yevgeny Primakov, the initiative sought to place federalized Moldova, internally and externally, under the oversight of Russia, Ukraine and the OSCE. However, this arrangement intended to ensure multiple Russian representations in Moldova. This was due to some strong reasons: Russia's veto power in the OSCE; the absence of Western countries and especially of Romania as a direct neighbor from the mediating/guarantor group; Russia's involvement in the conflict on the side of Russian language minority.⁶⁹

Later in 2002, Russia proved its ability to influence the OSCE decisions on the Moldovan issue. At the ministerial meeting held in Portugal in December 2002, the OSCE extended the deadline for the withdrawal of remaining troops and ammunitions to the end of 2003, but potentially for a longer period, given the introduction, on Russia's insistence, of a special clause. In accordance with it, the withdrawal will be conducted if necessary conditions are in place.⁷⁰ Also, the OSCE new document only acknowledged Russia's intention to withdraw the troops, not its obligation any longer.

On November 17, 2003, bypassing the OSCE process and with only ten days before the Maastricht summit, Russia launched its own plan for the resolution of the Transnistrian conflict. Dmitri Kozak, a senior figure of President Putin's staff, promoted the text of this plan diplomatically. The memorandum proposed the basic principles of a new constitution for what would become the Federal Republic of Moldova. Kozak's memorandum envisaged the creation of a political entity consisting of a federal territory and two subjects of the Federation – the Transnistrian Moldovan Republic and Gagauzi Yeri. The federal territory would consist of the rest of Moldova, excluding these two subjects.

On November 24, Moldovan presidential press service announced that President Putin would visit Moldova on Tuesday December 25, expecting that the Kozak memorandum would be signed that day by President Voronin. On November 25, it was announced that President Putin's visit had been cancelled. Under internal and external pressure, President Voronin refused to sign the Russian sponsored plan, marking the first significant diplomatic defeat of Putin in WNIS.⁷¹ It was an important warning to Kremlin, which was contemplating a successor scenario for the more strategically important Ukraine.

Russia entered 2004 with a huge handicap in bilateral relations with Ukraine due to the territorial dispute in Kerchy Strait, which connects Black and Azov Seas and separates in the

⁶⁹ Socor, Vladimir: "Federalization Experiment in Moldova", *Russia and Eurasia Review*, 16 July 2002.

⁷⁰ OSCE Mission to Moldova News Digest, 23 December 23 2002.

⁷¹ Tuchikov, Vladimir: "Diplomaticeskoe Srajenie za Pridnestrovie" [Diplomatic Battle for Transnistria], *Politcom.ru*, 3 December 2003, in http://www.politcom.ru/5_russia_moldova.htm.



same time Crimea from the Russian Taman Peninsula. Invoking ecological concerns, the authorities of Krasnodarsky Krai launched in September 2003 the project of building of a dam, meant to restore the damaged seaboard of Taman Peninsula, omitting to say that such a move can incorporate the Tuzla Island into Russian Federation's territory. The order was given from Kremlin when somebody explained to president Putin that until 1925 there was no island, but only the Taman Peninsula. Therefore, in order to restore the "historical justice" and to accompany the move of building a new base in Novorossiisk, local authorities began their work. In this way, Russia challenged the territorial integrity of Ukraine and was seeking to obtain a bilateral exercise of sovereignty over Kerchy Strait, preventing any foreign intrusion in Azov Sea. Moscow's unfriendly behavior inflamed spirits in Kiev and as a result the Ukrainian authorities responded by dispatching military troops on Tuzla Island and the most extremist voices in the Ukrainian Rada proposed not to ratify the Agreement on a Single Economic Space so praised by Russian president.

But, a few months before the elections in Ukraine, Kremlin threw all its might (financial assistance, TV state channels, PR specialists, pop singers, members of parliament) in support of the Yanukovich camp, backed also by Kuchma. In August, the Russian government proposed the bill on tax exemption for oil and gas exports in countries members of the Single Economic Space, reducing in this way the price of fuels for Ukraine, Belarus, Kazakhstan and causing to Russian budget a hole in approximately \$1 billion.⁷² The offensive on the Ukrainian direction was followed by President Putin's two high-profile forays in Kiev, openly campaigning for the pro-Moscow Prime Minister Yanukovich. After the second round of the presidential elections, Putin hurried to congratulate the latter from Brazil, where he was in visit, before the official announcement of the election results. Later on, Kremlin refused to consider the elections as a fraud and denounced in a Cold War style rhetoric the US and EU aggressive intervention in Ukraine's internal affairs.⁷³ Neither the deployment of Boris Gryzlov, speaker of the Russian State Duma, nor the urgent meeting between Kuchma, in Moscow airport, and Putin, helped Russia to prevent the most humiliating defeat in the CIS space since the fall of the Soviet Union.

Failure in Ukraine seriously discredited Kremlin's foreign policy and in combination with the Georgian revolution and Moldova's reorientation, put the "CIS project" under a big question, especially on its European front. From normative point of view, events in Kiev, which once was the hard-core of the Russian state, questioned the very idea of Russia's great power identity. Therefore, despite its pragmatic nature, Russian multivectorness unveiled for Kremlin at least two serious challenges related to the CIS space. Firstly, Russia's assertive behaviour toward its neighbors was likely to provoke serious political crisis in relations with the West, which remains essential for Moscow in addressing security issues, for instance in the Northern Caucasus or Central Asia and economic problems linked to modernization or accession to WTO. Secondly, mismatch between even revisited ambitions, reduced to the ex-Soviet area and the amount of resources available, in combination with the rise of very attractive and powerful actors in Eurasia, raised serious doubts over the sustainability of the "CIS project" in the medium and long term. Implementation of Russian military and economic projects in the CIS space requires a huge amount of resources and it is hard to

⁷² Varduli, Nikolai: "Rossya Priblizitsya k Ukraine na 34 Miliarda" [Russia Will Be Closer to Ukraine on 34 Billions], *Kommersant*, 8 August 2004.

⁷³ Deputy speaker of the Russian lower house (State Duma), Valentin Kuptsov said that interference in Ukraine's affairs in connection with the presidential election is inadmissible, and the entire world should recognize its results. "Deputy Speaker of Duma Commentaries on Elections in Ukraine", *Itar-Tass*, 24 November 2004, in <http://www.itar-tass.com/eng/level2.html?NewsID=1768383&PageNum=0>.



imagine how a country with armed forces in rapid degradation and an economy based on natural resources could perform successfully the function of a regional center of gravity.

To understand what went wrong Putin called immediately for the re-evaluation of the entire Russian policy in the CIS space. At the beginning of 2005, Kremlin on many occasions announced the conclusions it reached and adopted measures that put new accents in the implementation of the “CIS project”.

3. 2005 and Beyond It: “CIS Project” Reasserted

Implementation of the “CIS project” did not go very smoothly, Moscow constantly discovered obstacles on its way. Since 2003, the Russian project has been tested externally by much deeper infiltrations of other dynamic regional players in the Russian “near abroad” and internally by the process of replacement of power elites in ex-Soviet republics with direct impact over strategic orientations of these countries. Russian leadership perceived these as a well-organized plot of the West aimed to weaken Moscow’s positions in the CIS.

Revealing in this sense are the commentaries made by Nikolai Patrushev, chief of the FSB, who accused “certain political forces” in the Western countries of behaving in the “worst Cold War traditions” and applying double standards to Russia. According to Patrushev, a man from Putin inner circle, Russia’s opponents are seeking to “purposefully and consistently” weaken Russian influence in the CIS, in particular, and in the international arena in general. The recent events in Georgia, Ukraine, and Kyrgyzstan, in his opinion, are a clear proof of this pernicious trend. In the end, he linked the growing rivalry between Russia and the West to Russia’s increasing economic might and the unwillingness of most developed countries to let Russia become a “serious economic competitor”.⁷⁴

Seen in this light, US under the cover of global war on terrorism and spread of democratic values, seek to undermine Russia’s positions in the former Soviet republics, encircle it and in this way deny the strategic independence of Moscow on the world scene.⁷⁵ Further more, according to Kremlin perception, the EU behaviour in WNIS and South Caucasus is nothing else than an experiment for testing mechanisms and efficiency of its Common Foreign and Security Policy in new neighbourhood.⁷⁶ Nevertheless, the US and EU “unfriendly” attitude towards the ex-Soviet republics and the “orange” elites strategic “blindness” do not discourage Russia, which have to be patient and prepare for long game in the CIS.⁷⁷

In this sense, Modest Kolerov, the head of the newly created presidential department for inter-regional and cultural ties with the foreign states, observed that following the EU’s deep

⁷⁴ Quoted in Torbakov, Igor: “Russian Pundits Divided on How to React to the Death Throws of Post-Soviet World”, *The Eurasia Daily Monitor*, 20 May 2005.

⁷⁵ Shirokov, Aleksandr: “Rossiyu Okrujayut s Zapada i Yuga” [Russia Is Encircled from West and South], *RBC Daily*, 13 May 2005.

⁷⁶ Opinion echoed in academic circles. See, for instance Karaganov, Sergei: “Rossya i Evropa: Trudnoe Sblizhenie” [Russia and Europe: Difficult Rapprochement], *Rossiskaya Gazeta*, 1 April 2005; Bordachev, Timofei; Moshes, Arkadii: “Rossya: Konets Evropeizatsii” [Russia: The End of Europeanization], *Rossya v Globalnoi Politike*, No. 2 (April/June 2003), pp. 49-63.

⁷⁷ In this regard, some Russian experts mentioned that most pragmatic political cycles in Russia are preparing for “long game” in CIS countries. See for instance Trenin, Dmitri: “Rossya i Konets Evrazii” [Russia and the End of Eurasia], *Pro et Contra*, Vol. 9, No. 1 (July-August 2005), pp. 6-17.



crisis, it became clear that, for the countries in the western part of the CIS and in the South Caucasus, the chances of joining the rich bloc even in the long-term are nil. Thus, the gradual crumbling of the “orange mythology” on the one hand, and Russia’s remaining economic and political leverage on the other, a window of opportunity will open up for Moscow to strengthen its positions in the post-Soviet lands.⁷⁸ This opinion has been echoed in academic circles, which in their turn appreciated EU’s activities in the CIS for the most part as having a “virtual” character and due to systemic crisis expect to devote less attention from EU to its external surroundings.⁷⁹

As far as concerns the US involvement in the CIS, Kremlin assumes that Washington will follow EU’s fate. Due to the US military, political and economic over-commitment in Afghanistan and Iraq, Washington is on the edge of overstretch. Thus, because the US efforts are totally absorbed by the Greater Middle East, the former Soviet space could not represent in the long run a top priority for the White House. Moreover, US feel the necessity to have Russia on its side in anti-terrorist and non-proliferation initiatives that is why Moscow for the foreseeable future will be a valuable partner for Washington on various international security issues.

Once these conclusions have been drawn, Kremlin decided at the beginning of 2005 to pursue the same policy line in the CIS, but this time more vigorously, punishing for betrayal the “rebel” leaders and rewarding those who are ready to protect and respect unconditionally the Russian interests. Overcoming the defeat in Ukraine, Putin created a presidential department, which under the cover of inter-regional and cultural ties with foreign states, took over the relations with the CIS countries. Anticipating the further reorientation of Chisinau authorities towards the West, Russia tried to sabotage the parliamentary elections in Moldova and promote in power leaders with strong connections in the Russian business circles. Punishing for political reorientation, Moscow artificially staged the energy crisis in Ukraine suspending for a few days its exports of oil to this country and banned the import of agricultural products from Moldova.

Immediately after the popular uprising in Andijan, when Uzbek authorities have been under pressure for gross human right violations, Moscow rapidly thrown its support behind Islam Karimov. This move paid off valuable dividends in the months that followed, Uzbekistan demanding evacuation of US military base from its territory, concluding extremely favourable economic deals for Moscow and, in the end sealing a military alliance with Russia, under the terms of which aggression against one country will be treated as attack on both parties with all further consequences.⁸⁰ In order to use the full window of opportunity, Russia tries to bring Uzbekistan in the CSTO and the Eurasian Economic Community by 2006.

On the economic front, Moscow successfully completed agreements with Turkmenistan, Uzbekistan and Kazakhstan until 2010-2015, which give it virtual control over the export of their products through Russian pipelines. Specifically, these agreements represent the virtual completion of Russia’s successful efforts to organize a gas cartel of producers wherein it

⁷⁸ Quoted in Torbakov, Igor: “Russian Foreign Policy Experts Mull Strategy Toward Post-Soviet Lands”, *The Eurasia Daily Monitor*, 8 July 2005.

⁷⁹ See for example Bordachev, Timofei: “UE Crisis: What Opportunities for Russia?”, *Russie. Cei. Visions*, No. 7 (October 2005), pp. 8-11.

⁸⁰ For more on conditions of the treaty see *Dogovor o Soiuznicheskikh Otnosheniyah Mejdu Rossiiskoi Federatsiei i Respublikoi Uzbekistan*, 14 November 2005, in http://www.kremlin.ru/interdocs/2005/11/14/1934_type72066_97086.shtml?type=72066.



would dominate the export of CIS natural gas and obtain a stranglehold over the economies of the gas-producing and consuming states in the CIS. This implies that Moscow no longer will have a competitor who can challenge its price setting capabilities with regard to natural gas form within the CIS. This cartel also will have significant repercussions for other major consumers like Europe, China and potentially India.⁸¹

On the institutional level, Russia reenergized its efforts in the implementation of the provisions of the treaty on the Single Economic Space using the last CIS summit in Kazan for a new round of talks and signing documents that allow upgrading economic relations. The initiative to create a bank inside the Eurasian Economic Community by 2006 that will finance substantial investments projects, made some experts to discuss the possibility of using the Russian ruble as a common currency between Russia, Belarus, Kazakhstan and Tajikistan.

In the security and military domain, Russia favoured the rapprochement with China under the auspices of the Shanghai Cooperation Organization, refusing in the same time the status of observer in the organization to the US. Being involved in a tug-of-war over military bases in Central Asia, Russia pushed inside the SCO for member states a common stance against the US military presence and organized a high-scale anti-terrorist exercise with China, which looked more as Cold War conventional deterrence in the US address. Also, Kremlin pressed for an inter-institutional cooperation between CSTO and NATO, instead of an individual approach promoted by the Alliance in relations with the former Soviet republics. During last meeting of CSTO foreign ministers in Moscow, has been signed agreement on establishing joint peacekeeping forces, a body Russia hopes to develop into mobile forces similar to those of NATO. To encourage partners Kremlin promised gas and arms on discount prices and offered its assistance in training of such forces.

Nor have been forgotten the pro-Russian separatist enclaves in the CIS space, which under the close supervision of Modest Kolerov organized a record number of summits in 2005. As a response to Georgian and Moldovan efforts to press for the solution of conflicts on their territory and the withdrawal of Russian troops, Kremlin used these summits to neutralize any diplomatic initiative that goes against Russian interests and to coordinate activities that will keep intact negotiations mechanism dominated by Moscow.

Finally in a tactical move aimed apparently to soothe relations with West, Kremlin announced intention to set up “civilized” rules for managing ongoing geopolitical competition in Eurasia between Russia, the United States and the European Union. By inviting to so-called “civilized” rule of the game over the heads of the political leaders, institutions and populations of the countries in the former Soviet space, Moscow intended to discredit and diminish respect for Western power and influence and in the same time to obtain recognition of Russian sphere of influence in CIS space. Further more, some experts are inclined to think that Russian strategy may be to try and constrict the US and Western interests by shifting Eurasian initiatives through a US-Russian dialogue, which would flow through the Kremlin.⁸²

⁸¹ For a more detailed analysis see Blank, Stephen: “Russia Realizes Its Cartel”, *Central Asia – Caucasus Analyst*, 30 November 2005.

⁸² In this sense see Simakovsky, Mark: “Kremlin Calls for ‘Civilized’ Rules of the Game in Eurasia”, *Central Asia – Caucasus Analyst*, 21 September 2005.



Conclusion

Political developments in 2005 proved that despite significant setbacks provoked by the colour revolutions and the infiltration of many attractive players in the CIS, the Kremlin decided to keep the course and to defend firmly the highly contested status quo in former Soviet space. Preserving the deeply rooted in Russian strategic thinking mentality of a fortress under a constant siege, Kremlin still rates the “near abroad” as the main foreign policy priority. From this point of view, hegemony in the CIS space has to prevent the construction of a hostile *cordon sanitaire* around Russia and consequently its isolation. Because for Russia the “near abroad” is, also, about the reproduction of great power identity, the maintenance of such a cherished strategic independence and survival in the super league of world powers, the “CIS project” will remain in the core of the Russian foreign policy preoccupations for the foreseeable future and will continue to drain the biggest part of Russia’s resources. However, having enough residual power to influence the evolutions in the former Soviet republics in the short term, Russia, due to lack of financial resources and coordination capacity, would not be able in the medium and long term to develop successfully the economic or security projects in its immediate periphery. Despite Russia’s determination to play a dominant role in the “near abroad”, the CIS countries will look more persistently outward, opening, in this way, the region to a greater influence of highly dynamic international actors. Consequently, further political, military and economic diversification of the CIS space will precipitate the decline of the Kremlin’s influence across the former Soviet republics, a fact that will challenge decisively Russia’s great power identity and its place on the world scene.







UNISCI Discussion Papers

RUSSIAN CIVIL SOCIETY AND GOVERNMENTAL POLICY

AUTHOR:¹

TAMARA SEMENOVA
University of Helsinki

...I am confident that a mature civic society would be the best guarantee of the continuity of change. Only free people living in a free country can achieve genuine success. It's the foundation of Russia's economic growth and political stability, and we'll do our best to let every individual display his talent: to help the growth of a multiparty system here, we must boost personal freedoms of the people.

These promises have been emphasized by Vladimir Putin, when entering his second term as a president in Russia in 2004. Unfortunately, this situation seems too distant from the reality in Russia nowadays. However, it would be interesting to undertake an analysis of the recent national policy towards the civil society in Russia and try to follow the logic of its development. What is the relationship between the power and civil society in Russia, and what are the underlying causes for their interaction? And the question of major importance, what are the present perspectives for the civil society in Russia?

Introduction

In seeking responses to these questions we need to start with the history of the post-Soviet transformation, and check what are the milestones in this period for the civil society development. In general, processes of post-Communist transition have been divided into 3 phases: breakthrough, structural reforms, and stabilization and consolidation². Using this framework, the Russia's post-Communist transition can be divided into the following three stages with consequent sub-divisions:

Stage 1: The period of political breakthrough (1987-1991):

- February 1987 – May 1988: “the awakening”, birth of the political public sphere;

¹ *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.

² Brzezinski, Zbigniew: “Polska scena obrotowa”, *Polytika*, 29 October 1994. For Brzezinski's analysis see Jakubowicz, K. “Chapter 7” in Price, M., Rozumilowicz, B. and Verhulst S. (eds.) (2001): *Democratizing Media, Democratizing the State: Communication Law and Policy in Transition*. London / New York, Routledge.



- June 1988 – December 1990: democratization of the leadership and society, consolidation of civic movement, the peak of mass demonstrations and wave of public (environmental, economic etc.) protests;
- January 1991- August 1991: internal political struggles in the leadership, military coup failure, peaceful revolution, establishment of the independence, dissipation of the Soviet regime and state.

Stage 2: Laying the foundations of the national state and launching radical economic reforms (1991-1994):

- August 1991 – December 1993: radical political reforms, free elections, new Constitution;
- January 1992 – December 1994: radical economic reforms; mass establishment of NGOs and small businesses;
- 1995 - democratization of local power structure, establishment of local self-government and municipalities.

Stage 3: Stabilization period (1995-2005)

- 1996-1998 – continuation and harmonization of political and economic reforms;
- 1999- 2004 – economic growth, development of civil society; Civic Forum in Moscow;
- September 2004 - anti-terror measures and anti-democratic reforms.
- October-December 2004 - independent NGOs and media become marginalized.
- January –March 2005 – mass protests against the governmental reforms (privileges exchanged for cash money) in the social sphere in big cities – St.Petersburg, Nizhny Novgorod.
- April - May 2005 – court proceedings on Khodorkovsky's case.
- November 2005 - first meeting of the newly established Public Chamber.
- December 2005 – pickets against the new law on tightening control over NGOs.

After 4 rounds of free elections in the country (1992, 1996, 2000, 2004), there were obvious signs of political consolidation. Several mergers had reduced the number of political parties represented in Duma. Political allies and opposition became clearly distinguishable and the preferences of the electorate along party lines stabilized. Stabilization and consolidation, however, did not help in building up the trust in the democratic institutions, and in particular, after the recent political reforms, led to decreased popularity and mistrust towards the administration and power structures. In fact, after September 2004 public polls revealed the sharp decline of faith in the economic and internal policy, collapse of trust in almost all political leaders, with lessened but still remained trust in the president as only



exception (42% in comparison with 62% in 2003)³. At the same time there is no external cause for the crisis: economic progress continued, business development indicators improved, and international recognition of Russia (primarily its relations with the EU and USA) were being re-confirmed. This turn in public opinion towards growing dissatisfaction can be interpreted as the start of a new, fourth period in Russia's post-Communist transformation, which many observers now assess as authoritarian trend in the political development of the Russian state. The role of personal leaders in Russia's system is traditionally very high and these fluctuations of the relations between the political leader and people are important and significant marks of internal social changes. The only reliable opposition to emerging authoritarianism could be the civil society, but where is it in Russia? The experts' evaluations of Russia reveal almost opposite opinions: from inexistent and very weak to a strong and independent civil society.

1. Civil Society, Third Sector, NGOs

Defining what "civil society" is might help to understand this phenomenon, if it were not so wide and vague, referring to the various forms of self-organization of the people. All associations that individual citizens join in order to pursue their own private interests autonomously from the state, including professional, sport, religious societies, charity, non-profit and grassroots are considered non-state or civic organizations. In this relation, this concept has a very positive, though fluid normative understanding, and the theorists of civil society have defined this concept according to their own experience and purposes⁴. This public sphere is usually also called a "third sector", additional to the "main" sectors of the government and commerce. However, as James Richter notes,

the third sector is an integral part of civil society but is not identical to it. Whereas civil society encompasses all formal and informal associations, ...the third sector refers more specifically to the formal, functionally differentiated and frequently professional non-profit organizations that interact with state and market actors. The third sector performs civil society's external functions of aggregating interests, pressuring and monitoring the state, but it contributes little to its internal functions. Internally, such associations instill habits of cooperation, solidarity, public-spiritedness and respect for legitimate authority. Externally, such networks aggregate interests and articulate demands to ensure the government's accountability to its citizens⁵.

As the state does not stand in isolation from the society, its reproduction depends upon the people it governs. The extent to which members of society have the resources to articulate an independent voice, and the capacity either to assist or to resist the government and its policies, are the indicators of the civic self-organization in relation to the state. They also play a significant role in maintaining and protecting democracy.

The most common organizational forms in the third sector are usually non-governmental organizations (NGOs), and in general reliable estimations for the numbers of NGOs are

³ Only 24% of the 1,500 respondents from across Russia said they trusted the president, a drop from 41% at the start of 2004. Another opinion poll put support for Mr Putin at 43%, his second lowest rating. See <http://www.wciom.ru/?pt=41&article=1146>

⁴ Kharkhordin, Oleg: "Civil Society and Orthodox Christianity". *Europe-Asia Studies*, Vol. 50, No. 6, (1998), pp. 949-969

⁵ Richter, James: "Promoting Activism or Professionalism in Russia's Civil Society?" *PONARS Policy Memo*, No. 51 (November 1998), p. 1.



difficult to procure. Records are regularly kept only for officially recognized NGOs. But in practice,

...they span a continuum from those that are purely voluntary groups with no governmental affiliation or support, to those that are creations and arms of governments. Moreover, many are highly market driven or are creations of corporations so that they are, for all practical purposes, profit-making “non-governmental” groups. Finally, many groups are difficult to categorize as they might be environmental, as much as development or human rights or social justice groups, especially in the less-industrialized countries⁶.

According to the Center for Development of Democracy and Human Rights, Russia has now over 400,000 active NGOs, 2,000 of which are exclusively devoted to human rights advocacy and 15,000 of which deal with human rights among other issues. Unfortunately, there is still lack of reliable data on NGOs in general, but selected statistical data on active environmental NGOs below for consideration of overall non-governmental activity in Russia could provide a representative picture.

In estimation by Regional Environmental Center in Moscow,⁷ defining the exact number of environmental NGOs also proved to be a difficult task. Not all NGOs in Russia are officially registered and some previously registered organizations have ceased to exist or have changed their areas of activity. A phenomenon of NGO “mimicry” must also be considered: some groups declare themselves as “non-profit, non-governmental environmental organizations” to gain advantages from such status. So, the approximate number of environmental NGOs has been estimated by REC as 800 to 1,000 in Russia incorporating 5,000-10,000 active members and permanent staff. With regard to protest actions, most NGOs participate on an irregular basis, but the potential is quite high here: three fourths of NGOs could be mobilized for protest actions with each organization mobilizing from 100 to 10,000 supporters. One third of NGOs are involved into social and political activities and have detailed action plans in this area. According to the registration status, the majority of environmental NGOs work as regional or inter-regional organizations, while 3% claim national status. There is clear distinction between their establishment periods – only minority have been existing before 1987 (11%), and they represented Soviet organizations in their operation and scale; majority have been created between 1987 and 1991 (45%); and almost the same proportion (44%) created after 1991. Every 10th organization is active in political life and older NGOs are relatively more politicised. But the younger NGOs have an obvious advantage in their ability to communicate via e-mail and in English (79% for the new NGO generation and 67% for the old generation). The younger environmental NGOs have greater concern for grass-roots activities and have a more intense desire to foster horizontal cooperation and networks with other organizations. The leading financial source for young NGOs is aid from foreign and international organizations. Up to 40% of the young NGOs indicated that they receive the biggest part of their funding from this source, another 20% noted that their main source is domestic non-governmental grants and donations. In contrast, the old NGOs enjoy substantial financial support from domestic private donations and grants (33%) and membership dues (22%). They also have a more developed administrative infrastructure, possess certain political capital, while younger NGOs are more active in establishing international contacts and grass-root networks, being also more viable and sustainable social organizations due to their flexible structure⁸.

⁶ Princen, Thomas and Finger, Matthias (1994): *Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and Global*. London / New York, Routledge, (first published in 1992), p. 15.

⁷ <http://www.rec.org/REC/Publications/NREC/needs3.html>.

⁸ *Ibid.*



In the external evaluation by experts, the key challenges facing the third sector in Russia can be summarized as outreach, representativeness, sustainability and transparency. Outreach means that NGOs must try to make a tangible, positive impact on the lives of as many people as possible; in the sphere of representativeness they must ensure that their activities respond to constituent needs rather than serve individual, governmental or international agendas; they must have sufficient sources of revenue to sustain themselves without relying exclusively on governmental or international assistance; and follow procedures to ensure openness and prevent corruption⁹.

The effectiveness and efficiency of the civic actions and the impact of specific projects implemented with the international donors' aid have been the target of a comprehensive evaluation commissioned by the OECD in 1996-1997. 13 country case studies on southern and northern NGOs and some community-based organisations have been conducted, as well as assessment of NGO's interventions from reports of 240 projects undertaken in 26 developing countries. With some limitations, emphasizing that there is still a lack of firm and reliable evidence on the impact of NGO development projects and programmes, this evaluation provided "a positive and consistent picture" of the NGO development projects and programmes: 90 per cent of projects had achieved their immediate objectives where quantitative data was provided¹⁰. Such massive and overall assessments were not conducted for the NGO-led projects in Russia, but many donors are undertaking their internal evaluations for Russia-based projects regularly. It is mainly dramatic fluctuations in the domestic policy, especially legislation on charities and taxation, rather than ineffectiveness or failure in the project objectives and outcomes that change the attitudes of the donors to their activities in Russia. Some of the largest foreign donors, such as Soros's Open Society Institute or US Agency for International Development (USAID), have either closed their offices in Russia or significantly reduced assistance to Russian NGOs in the recent period. There are few domestic alternatives for non-state funding, particularly after September 2004.

2. From Civic Forum to Public Chamber

However, in spite of these serious problems that are not to be solved quickly, the development of NGOs in Russia have been a successful process, and one of the evidences of their achievement was the Civic Forum, organized in Moscow in November 2001 with the participation of 5,000 NGOs. This was an initiative from the Kremlin authorities, supposed to facilitate a "permanent, inspired and mutually beneficial dialogue with the Administration"¹¹. First of all, the organization of the Forum was *de facto* a recognition of the growing third sector and the strengthening of the civil society. There were tens of thousands of active NGOs in various spheres of social activity in all regions of Russia. Some of them had extended horizontal networks able to self-organize quickly and effectively. All these capabilities were in demand when the initiative from the Administration reached selected leaders and activists in Moscow and St-Petersburg. They have been able to quickly disseminate information about the proposed Forum agenda, modify and adjust it to their interests and organize the open election of the delegates to this Forum. National NGOs, led by experienced and authoritative

⁹ Richter, James: "Promoting a Strong Civil Society: US Foreign Assistance and Russian Non-Governmental Organizations", *PONARS Policy Memo*, No. 13 (September 1997), p. 4.

¹⁰ *Searching for Impact and Methods: NGO Evaluation Synthesis Study*. Report prepared for the OECD/DAC Expert Group on Evaluation (1997), in <http://www.valt.helsinki.fi/ids/ngo>.

¹¹ Nikitin, Alexander and Buchanan, Jane: "The Kremlin 's Civic Forum: Cooperation or Co-optation for Civil Society in Russia?", *Demokratizatsiya*, Vol. 10, No. 2, (2002), pp. 147-165.



human rights and environmental organizations (Memorial, Moscow Helsinki Group, Socio-Ecological Union) formed a Peoples' Assembly coalition to guide this process and were able to resist the Administration efforts to control the agenda, format and participants of the meeting¹². The senior officer in the Social Policy Department under the Presidential Administration¹³ was impressed by this open and democratic process of Forum preparation and acknowledged that "though this event took place in the Kremlin, nonetheless, both the President and the Prime Minister, governors and ministers did not organize it, but were invited to participate in this Forum".

The Forum resulted in establishing a dialogue to start the negotiation process with the government on the most vital issues in the public life. One of the outcomes of the Forum was order by the Administration to organize in each Federal Ministry an office for public relations and a website with information supposed to respond to the questions from the citizens, and which can be accessed from their associations. At the opening of the Forum, President Vladimir Putin said that "there cannot be a strong democratic state in the context of a weak society". In spite of this rhetoric and different initiatives to speed up societal changes in Russia, outside observers argue that since Putin came to his office his real intentions are to control the civil society and domesticate it, and this is evident in his acts since 2001¹⁴.

Indeed, the idea to establish a continuous institutionalized interaction between the power and the people has been channeled by President's Administration via three main initiatives – establishment of one representative trade union organization, a professional media union for journalists (with access to high-ranking officials in exchange for "constructive" coverage of governmental policies) and dialogue with the third sector organizations.

Practically all these initiatives have been eventually implemented: the Federal Law on formal representative for the labour relations has been adopted¹⁵, a TV channel *Russia Today* has been created to export the image of democratic Russia to the West; and just recently, on 23 December 2005, the establishment of the Public Chamber has been completed. The task of mobilizing the civil society in the right direction has also been expanded onto the media. In the article by Svetlana Babaeva, a politics editor, and Georgy Bovt, the chief editor of *Izvestia*¹⁶, the passivity of Russian society is explained from the historical point of view - authors stress that all innovations since Peter the Great were introduced in Russia by forcible methods, and argue for measures to promote modern civil society from above. They propose that self-regulating public associations be created "by order of the President", issued to the business and bureaucratic community. Authors wrote that "it is essential that such associations be given a scope of competence and a set of powers".

This proposal was obviously forerunning the Federal Law on the Public Chamber, and the composition of this extra-parliamentary organ, where "all of the more-or-less notable figures within the political spectrum" represent those associations. The idea of this independent public institution originated from the regional trips of Vladimir Putin under the government of Boris Yeltsin. He praised those regional and municipal public chambers because of their ability to occupy the niche for interaction between the local people and the

¹² *Ibid.*, p. 148.

¹³ Personal communication in early 2002.

¹⁴ Mendelson, Sarah E: "Russian's Rights Imperiled", *International Security*, Vol. 26, No. 4, pp. 39-70.

¹⁵ Federation of Independent Trade Unions (FITU)

¹⁶ "It is Too Early to Relax, Russia", *Izvestia*, 24 May 2004.



regional administrations. Consequently, this idea has evolved into the Federal Law on the Public Chamber, adopted in summer 2005. According to the law, the chamber is supposed to “accumulate and summarize public proposals that will be directed to the president, so-called civic initiatives.” However, the goals of the Public Chamber still require clarification and are explained in different ways. Its goal has been articulated by President Putin during his visit to India in December 2005 as “assessment of the most important state decisions by civil society”, while the President Administration emphasizes bridging the gap between people and power and a specific mechanism of interaction between society and authorities. In the law introduction, the Public Chamber has been presented to the State Duma as a tool for public involvement into the state policy implementation. In addition, the chamber shall defend democratic institutions and coordinate the interests of governmental bodies and citizens.

The ideology of the Public Chamber has been criticized in the recent Parliamentary Assembly of the Council of Europe resolution on Russia from the point of view that a new organ with functions that are usually fulfilled by a democratically elected and pluralistic parliament, on one hand, and an independent and free civil society on the other, is a dubious invention. There are also other evidences from the national experts: some assess it as the initiated but failed administrative reforms, some refer to another variety of hidden control of the political elite over civil society, others point to the President’s idea implemented by his administration in the form of another quasi-bureaucratic structure.

The structure of the Public Chamber is composite – there are 126 members with three different levels of representation. In the first round President nominated 42 persons “with exceptional public merits”¹⁷, in their turn they have elected 42 persons from 200 candidates representing 186 national non-governmental organizations, and in the final round, the last third of the members (six from each of Russia’s seven Federal Districts, from 80 candidates representing regional organizations) has been elected on 23 December 2005¹⁸. The members of the Public Chamber are businessmen, scientists, religious representatives, non-governmental leaders, sportsmen, public and art figures; there are also representatives of the former Soviet *nomenklatura*. Formation of the first echelon of the Chamber went on in an atmosphere of high confidentiality, the candidates were supposed to support this initiative and accept the membership proposal rather than reject or criticize it. The majority of human rights activists and most authoritative non-governmental organizations oppose Public Chamber establishment.

The Public Chamber shall ensure control over the governmental activity, and executive bodies of all levels – federal, regional, and local (self-government) administration. A council of 15 people will be elected to head the chamber, and 13 commissions are supposed to work in the sphere of security, social policy and environmental protection. Working groups are to be formed under these commissions. Chamber recommendations, statements and appeals require the formal reaction from the executive governmental bodies. The information on the Chamber work will be disseminated through its Internet site and via media channels, at least an hour per month is allocated for the publication of its activity at the national TV and radio stations. However, the first meeting of the Public Chamber in November 2005 already revealed that the positions of its members could be quite contrasting, and it will not be easy to reach a consensus in the decision-making process. Nevertheless, half of the members of the Public Chamber opposed a controversial draft law aimed at tightening state control over

¹⁷ Public Chamber personnel list in <http://www.polit.ru/news/2005/09/30/palata.html>.

¹⁸ The Chamber, in its current composition, will sit for two years, and its first formal meeting is due to be held in January 2006.



NGOs in Russia, and have asked the Duma to delay voting on the legislation until consequences are scrutinized in full. This request was not accommodated, as on 23 November 2005 a law has been approved in the third reading at the State Duma. In the last meeting on 23 December the members issued a statement expressing that the law amended in the State Duma “contains a number of serious flaws” and declared their intention “to continue work to improve this draft law”¹⁹ that needs the Federation Assembly approval²⁰.

In its present form, the law would force all NGOs currently operating in Russia to re-register with a special state commission within a year and would also allow the state to control the funding and expenses of NGOs. All of them, from human rights and environmental groups to cultural associations and sports clubs, would be affected. Russian human rights ombudsman Vladimir Lukin has said that the law violates the Russian Constitution and international legislation. Lev Levinson, an expert at the Institute for Human Rights, said that the bill would unlawfully seize control over public life: “The initiators of this law mix up public and government [life]... We are entitled to demand transparency from them, but they cannot demand transparency from us... NGOs would have to show their activities to yet another police organ”. NGO leaders called on the parliament on 22 November to reject the bill in a collective appeal signed by some 1,300 people. They branded the proposed legislation “the most odious decision in the past 15 years”²¹.

According to Alexandr Petrov, Human Rights Watch’s regional deputy director, this law would force many foreign-funded NGOs to close down, as it severely limits the ability of Russian organizations to receive foreign funding or employ non-Russian workers. Many observers say the new NGO bill reflects state fears that foreign-funded NGOs organized and maintained popular protests that overthrew governments in Georgia, Ukraine, and Kyrgyzstan. The government is worried that NGOs could be planning a similar revolution in Russia. In this context, President Putin publicly said in July 2005 that he would not allow foreign-funded NGOs to carry out political activities. Moreover, there are signals from the Kremlin administration that the national or ethnic movements and the leading NGOs in this sphere are now being perceived as a threat to the national security. This can serve as an indicator of another shift in the political actors behaviour – in the sphere of traditional military security guarding the national sovereignty - towards the evaluation of potential threats to the ruling elite coming from the national and liberal movements.

So, the objective on civil society development is considered a vital element in the national strategy and a “new” security task. That is why the new law on NGOs has been preceded by a vote in the Duma on 18 November to allocate some 500 million rubles (\$17.4 million) to promote civil society in Russia and defend the rights of Russians in the Baltic states. This is assessed as an immediate “response” to a recent decision by the U.S. Congress to earmark \$4 million for the development of political parties in Russia²².

¹⁹ *Interfax*, 23 December 2005, in <http://www.interfax.ru>.

²⁰ On 27 December 2005, the Federal Assembly approved this Law. See http://www.hrw.ru/russian/press/russia/2005/281205_npo.html

²¹ Bigg, Claire: “Russia: NGOs Say New Bill Threatens Civil Freedom”, in <http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/11/45a60888-5deb-4700-80cb-4dc3f68f277.html>

²² *Ibid.*



3. Governmental Policy in relation to Civil Society

How these actions could be understood in the recent historical perspective? Russia in the period of Putin's presidency has been forced to confront two serious challenges in the domestic policy. Number one was economic modernization, completion of economic reforms, and removing Russia from the trap of the adaptive economic model²³. Number two was the consolidation of the state and bringing law and order into the economy. These two problems are still on the agenda and define the current political and economic situation in the country. Experts tend to interpret it as a conflict between business and bureaucracy, or between the financial and administrative resources²⁴. The conflict, however, has taken a definite shape and remained unresolved until autumn of 2004. Now there are no doubts that the Beslan tragedy in September 2004 triggered the forcible methods from the Putin administration for its resolution²⁵. Among other follow-ups were the special cabinet meeting attended by regional governors, where Putin said that strengthening central government control was a necessary part of the fight against terrorism, and announced plans to create a new federal anti-terror agency. Putin admitted Russia's fight against terrorism had not been effective so far, and went on to put forward a series of radical and far-reaching reforms, including electing deputies of the state's lower house of parliament, the Duma, solely on a party-list basis; nominating regional governors by the Head of State for approval by the regional parliaments; creating security services to increase their international co-operation, etc. It is important that among these "security measures" was a proposal to establish the Public Chamber, an initiative to give Russian people a forum to debate government decisions. However, this proposal was not in contradiction with the overall political changes, aimed at the further tightening central control over the country. When in summer 2004 a new Federal Law restricting public demonstrations was introduced, several international organizations²⁶ expressed their concerns about this new bill that severely restricts the rights of civil society to peaceful public demonstration and assembly; and does not insure compliance with the subsequent international, regional, and national regulations, thus contradicting their obligation to ensure the protection of basic human rights and freedoms²⁷. The civil society opposition in the country also criticized these measures, called by Grigory Yavlinsky, one of the well-known liberal political leaders, "soft Stalinism".

One of the first follow-ups of the September anti-terrorist measures was a decree issued by Putin in November 2004 on the reorganization of the Presidential Commission for Human Rights into a Council for Development for Civil Society and Human Rights, headed by Emma Pamfilova. Some of the experts see the relative weakness of the Russian third sector "in the fact that Mrs. Pamfilova and the member activists did not make their participation conditional on Presidential assurances that they would have an independent voice in setting the agenda of the Council"²⁸. As a result, instead of focusing on human rights violations committed by the state, major tasks of this Council could be to fight corruption or to address human rights

²³ Term proposed by Russian Academician Viktor Polterovich

²⁴ Evgeny Yasin, Research Director of the Higher School of Economics, Moscow

²⁵ After 3-day siege in Beslan, North Ossetia at least 326 people were killed, about half of them children. On the eve of this siege, at least 10 people were killed in a suspected suicide bombing outside an underground railway station in Moscow. Another 89 people were killed in late August in a suspected terror attack when two Russian planes crashed within minutes of each other.

²⁶ The Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, a joint program of the International Federation for Human Rights and the World Organization Against Torture

²⁷ Press-Release by *Observatory for the Protection of Human Rights Defenders*, 13 July 2004

²⁸ Richter, James: "Governmentality and NGO Activism in Russia". Paper presented at the International Studies Association 46th Annual Convention in March, 2005



violations committed by nationalistic or racist organizations in the society. This opinion is indirectly confirmed by the fact that Emma Pamfilova as the Chair of this Committee has been participating at the top level meeting in early December 2005 where the issues of NGOs functioning and a new draft Law on NGOs were discussed with the permanent members of the National Security Council²⁹.

4. Theoretical Background

For explaining both strengthening and degrading tendencies in the development of the civil society, sociologists refer to cyclical processes in the social mobilization of the Russian population³⁰. In the 1980s, division of the state political elite and loss of regime legitimacy created the mobilization and organizational possibilities for social movements. During the *perestroika* period they were protest-oriented; after changes within elites in 1990-91, the protest potential diminished, organizations became weaker, and the cycle of protest began to decline. During the decline of their cycle, movements operate either as pressure groups using personal networks at the political level, or as grass-root organizations with personal networks at grass-root level. Some organizations combine different practices and can be considered as a combinational model: they use grass-roots networks to pressure deputies' decisions. During transitional period society is interpreted as different as feudal³¹ or postmodern society³². In any case the indefinite character of the social structure and absence of social classes are confirmed by scholars. Anna Temkina in her study³³ proposed a hypothesis that Russian social movements in the 1990's either operate by exerting pressure and manifesting protest (advocacy NGOs), or they are grass-root based (cultural and ecological NGOs). If the former aim for political influence, the latter strive for a civic community. As mentioned, both groups use the personal networks very effectively and see them as a major tool in their activity. Analyses of approaches which consider informal relations to be important for social movements are presented in Risto Alapuro's article³⁴. He shows that researchers stress the personal sphere in contrast to the public one, and the influence of communal traditions on the relations between activists and supporters.

The distinction between private and public is very important for understanding the civil society's background, and at the same time in Russia it is considered to present a Soviet legacy, when public life has been dominated by Soviet state and the Communist Party. In order to escape from this subordination, Soviet people tried to secure their private life in the circles of the close friends and family. But Soviet citizens did not merely accept these limited private spaces passively; in these small circles the communication had been so intensive and rich that it created a whole array of unique forms of underground political culture with the anecdotes, bard songs, double language and speech, and even various art masterpieces. For the Soviet *nomenklatura* this double standard life was also parochial - as long as people

²⁹ http://www.apn-nn.ru/event_s/8828.html

³⁰ Temkina, Anna (1997): *Russia in Transition: The Case of New Collective Actors and New Collective Actions*. Kikimora Publications, Series A. Helsinki, Alexanteri Institute.

³¹ Shlapentokh, Vladimir: "Early Feudalism – The Best Parallel for Contemporary Russia", *Europe-Asia Studies*, Vol. 48 (1996), pp. 393-411.

³² Ionin, Leonid (1996): "Kultura i sotsial'naya struktura – Sotsiologicheskie issledovaniya", in *Sotsiologiya kultury*. Moscow.

³³ Anna Temkina, 1997

³⁴ Alapuro, Risto: "Civil Society in Russia?" in Iivonen, J. (ed.) (1993): *The Future of the Nation-State in Europe*, pp. 194-218.



focused their efforts on expanding the private sphere, they would not openly challenge the regime in the public sphere. Nevertheless, when the Soviet state collapsed, personal networks were used for economic and cultural survival, and they still serve as the stable ground for new life activities, including those in the third sector. But the new regime and especially modernization objectives require more active involvement of the society into the state functioning. In this situation the initiatives for the civil society from above are proposed as a remedy to overcome mistrust between the private and public spheres, between the government and civil society, between state and non-state actors. Instead, as a result, we observe the growing dissatisfaction of both elite and society. Gleb Pavlovsky, the political analyst in the Presidential Administration, complained in his interview³⁵ after Putin's reelection in March 2004: "there is no real activity by society".

At the same time there is another theoretical framework that has been widely applied in Political Science and in the International Relations literature in particular. "Governance involves the coordinated management and regulation of issues by multiple and separate authorities, the interventions of both public and private actors, formal and informal arrangements, in turn structured by discourse and norms, and purposefully directed toward particular policy outcomes"³⁶. The notion of "global governance" is not only popular in the vocabulary of international organizations, but also accompanied by more specific applications: environmental governance, trade governance, international monetary governance etc. At the same time, this concept represents and explains distinct forms of political interaction. This operational definition exists in the European Union with regard to local government and the management of social, welfare, economic and other spheres of public policy. In the following analysis the particular relevance of the concept of social management will be examined. As a cornerstone, it is most important to stress that governance is a phenomenon that is distinct from government, which is traditionally understood as centralized authority, vertical and hierarchical forms of regulation, and an ability to impose policy regulations by coercive means. Governance, by contrast, represents how the regulation of societies has been supplemented by political actors other than government (state) as such³⁷. In the international arena this assumes the existence of multiple centers of power and thus a multiplicity of combined and coordinated actions taken in response to the increasingly complex challenges of governing in a globalizing world³⁸. This multi-polarity referring to forms of coordinated behaviour distinct from anarchy (free market) or hierarchy (vertical coordination by state/government), received a term "heterarchy"³⁹. Indeed, even in the security sphere – an area traditionally reserved for the state – non-state actors have become increasingly significant in the implementation and monitoring of the security policies, and promoted a diversified meaning of the security. New actors in the defence industry are represented by increased number of charities, ecologists, media, human rights activists, medical organizations and scientists, i.e. civil society.

³⁵ Gleb Pavlovsky interview on *Ekho Moskvy*, *BBC Monitoring*, 6 January 2005; translated in *Johnsons' Russia List*, No. 9008, 7 January 2005, in <http://www.cdi.org/russia/johnson/2004-state-nation.cfm>

³⁶ Webber, Marc; Croft, Stuart; Howorth, Jolyon; Terriff, Terry and Krahmann, Elke: "The Governance of European Security", *Review of International Studies*, Vol. 30 (2004), pp. 3-26.

³⁷ Pierre, Jon: "Introduction: Understanding Governance" in Pierre, Jon (ed.) (2000): *Debating Governance*. Oxford, Oxford University Press.

³⁸ Rosenau, James: "Change, Complexity and Governance on Globalising Space", in Pierre, *op. cit.*

³⁹ Jessop, Bob: "The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale and Modes of Coordination", *Social Policy and Administration*, Vol. 33, No. 4, (1999), pp. 350-368.



5. Statism versus Governance

It is interesting to note that in Russia governance does not have an adequate equivalent in the operational terms. In translation of the Johannesburg Declaration into Russian “good governance” has been interpreted as *dobrosovestnoe upravlenie*, but this very term means administration or ruling. Self-government is the closest approximation in the context of local social processes, because decision-making at this level includes new actors, such as business partners, social organizations, local activists etc. Under Yeltsin, the governance has been interpreted as an opportunity for regions to become independent and democratic, but under Putin the regional political independence is shrinking, and instead there is proposed a policy of *gosudarstvennost* (statism). But in the neorealist thought governance is not a state-centric doctrine. Both institutionalist and regime analysis view governance as “formal institutions and regimes... as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their best interest”⁴⁰. Institutionalists argue, “governance is a system of rule that is as dependant on inter-subjective meanings as on formally sanctioned constitutions... governance is about the maintenance of collective order, the achievement of collective goals, and the collective processes of rule through which order and goals are sought”⁴¹. This is a logical consequence of the fact that governance is not dependent upon vertical authority. Eventually, to sum up the theoretical discourse,

governance comprises five features: heterarchy; the interaction of a large number of actors, both public and private; institutionalism that is both formal and informal; relations between actors that are ideational in character, structured by norms and understandings as much as by formal regulations; and, finally, collective purpose⁴².

What are these understandings and collective purposes? Let us consider how does power view civil society. I would like to translate an extensive citation from Russian herewith, taken from the lecture on civil society by one of the top-managers under the Putin Administration⁴³:

First, it is important to define what is the civil society from our point of view. This is the process of public self-organization. In short, there are two forms of the civil society organization – the non-political non-state organizations, and local self-government. It is important and principal to note that if the local self-government is non-existent, or formalized, the development of civil society is neither possible, nor complete. And vice-versa, if the self-organization of population does not occur, there is no real self-government in place, it is the continuation or component of the same vertical state power structure. I would like to remind that in the Constitution of the Russian Federation the local self-government is not included into the state power system. That’s why the civil society, and its development are the two-side coin – non-commercial non-political organizations and local self-government...

...How does the relationship between the civil society and power is to be build? In our opinion, at the local level municipalities and public organizations are to solve as many problems as possible, including those that refer to the sphere of state power. However, this process now is evolving by the principle of “top-down” approach. We are to acknowledge that even the legal reforms on local self-government that are aimed at the delegation and

⁴⁰ Commission on Global Governance (1995): *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford, Oxford University Press.

⁴¹ Rosenau, James: “Governance, Order and Change in World Politics”, in Rosenau, James and Czempiel, Ernst-Otto (eds.) (1992): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.

⁴² See Webber *et al.*, *op.cit.*, p. 8.

⁴³ Lecture at the International Conference in the Gorbachev Foundation. Moscow, 31 March 2003.



division of power between Center and federal regions still arrive from the Presidential office...

...Undoubtedly, the lion's share of real public organizations, which fulfill their genuine tasks, are generated by Moscow, St-Petersburg and a number of other large cities, with population exceeding million inhabitants. In addition, we unfortunately see a lot of so-called "pocket" organizations that have been established by authorities based on the "fashion" to create such forms in each federal region. Naturally, such organizations do not originate their genuine agenda, they simply perform representative functions...

We all know... that from many thousands of formally registered non-governmental organizations practically operate a small fraction of less than 10 percent. These are the organizations that have funding...

...Speaking of the Civic Forum in 2001, where over 5,000 NGOs participated, I would like to stress that they invited the power to be their guests. However, it seemed to me, that substantial part of these public organizations that arrived to Moscow did not have the clear and thorough understanding of the goals of their establishment and the forms of interaction with the power. There were generated many interesting ideas, but when you ask the concrete questions on their implementation and realization, it appears that the level of communication and understanding is not very high. To be just, the power, no doubt, also dramatically lacks capacity to pursuing real dialogue with the civil society. In the administrative reform, now under preparation, the authorities, the representatives of power are to meet the new requirements, not only interaction with the population for solution of their problems, but also communication with the civil society...

...What are the main tasks in the civil society development? First, this is the overall development of the local self-government and municipalities. These structures are to be provisioned by the funding sufficient and adequate for solution of the problems that are vital for the local communities... The subsequent ideology has been formally adopted by the President and Russian government. I hope that it will end up with the logical implementation, though this process is a very complicated and difficult one. Second, transfer of many state functions to the civil society, primarily in the social sphere. These are the maternity, infant care, disability, gender issues and environmental problems. This could become possible only when the state on the competitive basis will be able to transfer funds for functional implementation of these tasks to public organizations, if they win the competition. Unfortunately, at present there is no direct transfer of money to the public organizations envisaged by Budget Code, this is possible only as grants allocation. Additionally, there is the need to change the Tax Code in a way that public organizations will not be too stressed by the excessive taxation. All these obstacles exist because the power does not fully understand what are the country's needs, what are the society's prime needs and interests. And the third factor, this is business, without involvement of the business any problems in the regions could not be solved nowadays.

These words and ideas have the perfect reflection in the Putin's statement to the nation address on 26 May 2004. In this speech⁴⁴, as on other occasions, Putin declared that it was "necessary gradually to transfer to the non-state sector the functions which the state should not carry out or is incapable of carrying out efficiently". Though he admitted that there is progress in developing civil society and its organizations, he also warned that some of them are "servicing dubious groups and commercial interests". By these words he gave a signal to bureaucrats that they should distinguish NGOs, but leave the freedom to interpret what are ones to obtain help, and what are the others to be excluded and isolated. Again, this

⁴⁴ <http://www.cdi.org/russia/johnson/2004-state-nation.cfm>.



corresponds to the opinion of Christer Pursiainen⁴⁵, who in his theoretical works writes about several existing trends in the development of the Russian state and its policy, but particularly emphasizes a dominant political discourse, which is a compromise solution between liberal and authoritarian tendencies in the President's administration and so-called "centrist" forces. Pursiainen labels them "conservative westernizers" who target the economic modernization in the strong paternalistic state with focus on national interests, patriotism and effectiveness rather than on democratic practices. This compromise policy seeks establishing formal procedural democracy with a "constructive" civil society mobilising assistance to the state in its modernization, at the same time demonstrating intolerance towards a "critical" civil society.

Conclusion

Civil society in Russia is under transition; the possibilities for public mobilization depend on informal networking, which is specific to the Russian context. The comparative analysis of the civil society within a larger theoretical context requires consideration of two pairs of notions: statism and governance and private and public spheres. Governance as a liberal concept is not recognized and applied by the state, and there is a deficit in its understanding and lack of capacity for both the state and non-state actors. At the same time, the third sector is growing into a powerful part within the civil society in Russia, and extending its cooperation to the global networks. The Russian state fails to recognize this growth and tries to co-opt NGOs in service to the state with the consequent disposition of the civil society within it. Instead of the study and practical introduction of the concept of governance, Putin's Administration tries to promote the stratification of civil society into a cooperating *nomenklatura* with wider access to power and resources, controllable organizations with governmental support, and the oppositional NGOs, deprived of funding. Civic organizations and self-government institutions are divided and are not yet fully cooperating with each other in Russia. This fact not only increases Putin's chance to control civil society, but also makes it less likely that Russian society will serve as a social stabilizer in the modernization process. But without public initiative, and a real, independent participation in governance, all efforts to continue the reforms are likely to fail. The development of contemporary civil society depends on governmental policy, which is characterized as a compromise by both Russian and Western scholars working within different theoretical frameworks. Tendencies of transition are therefore evaluated as uncertain with trends towards the authoritarian regime and restricted democracy.

Two significant changes are under way. First, networks are increasingly bypassing governments altogether and targeting, or partnering with, the private sector. This is happening in the human rights field, but it is particularly evident in the environmental field... Second, civil society's role in global governance is changing from gadfly to that of direct participant in the management of global issues⁴⁶.

When Ann Florini wrote these lines in 2000, the NGOs in Russia have been growing in capacity and number to prepare the future Civic Forum in Moscow in 2001. So, the connection between these two communications has been successfully established in time and space. And as the Russian state cannot exist but in the global space and cannot but be

⁴⁵ Pursiainen, Christer (2000): *Russian Foreign Policy and International Relations Theory*. Aldershot, Ashgate.

⁴⁶ Florini, Ann M.: "Lessons Learned", in Florini, Ann (ed.) (2000): *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*. Washington, Carnegie Endowment for International Peace, p. 236.



influenced by internationalization process, so its civil society increasingly adopts the agenda of the global civil society and accepts its values and norms, and follow its tendencies. They are destined to co-exist and cohabit, and eventually to match each other.





UNISCI Discussion Papers

BOLSTERING SECURITY AND BOOSTING DEMOCRACY IN SOUTH AND CENTRAL ASIA

AUTHOR:¹

NAJAM ABBAS²
The Institute of Ismaili Studies, London

This paper examines the present U.S. engagement in South and Central Asia and raises questions about the future of democracy strengthening measures of the US administration in that region. It takes note of the fact that with a change in the international situation the discourse and terms of international engagement have altered significantly in terms of perceptions, geographical framework as well as policies. The paper looks at the promise and the pitfalls of this partnership, the trade off between the preferences of patronage and illustrates the mood swings, attention adjustments. It also raises questions about the possible implications assessing how helpful the US intervention is in the wider context of its perceptions, policies and practical position towards these societies.

Over a period of several consecutive years, there has been a visible rise in the U.S. interests (in what was once considered as distant states) in South and Central Asia. Even after the dismantling of the Taliban regime in Afghanistan, the American presence in there as well as in the neighbouring countries has not just continued but expanded in terms of volume of funding, number of projects as well as the profile of inter-governmental exchanges. However, a change in the level of interest also necessitates a review of the pre-requisites for revising and adjusting the terms of engagement to achieve the aims and objectives set forth in wake of this new phase of involvement. This may also require questioning the assumptions on which the policy is grounded.

In view of the difficult prospects and ever more tough challenges for a breakthrough or to even acquire the necessary threshold suggest an over-riding need to remain consistent and committed over a period for carrying the process to a meaningful stage.

A glance at recent trends however suggests a dichotomy in approach offsetting the priorities in the wake of conflicting aims and contradictory priorities. This results in mixed, confusing signals in which friendships are established with some states while influence is

¹ *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.

² The author carried out his doctoral research at universities in Kazakhstan and Tajikistan (1994-97) following which he remained in the Central Asia working for international organizations in the region till 2002. Dr. Abbas is presently working in the United Kingdom with a London based research institution focusing on Central Asian affairs.



exerted on others and the extent to which funding and technical assistance is extended to others.

A review of recent assistance projects for promoting civil society initiatives in Central Asia refer to the need for a critical reflection and analysis that should be undertaken persistently.

With the need to secure its economic and defense interest and fight terrorism Western efforts continue to stabilize situation in and around Afghanistan and bring peace to the region, once disapproved and disengaged from as an arc of crisis. In recent years, however, Afghanistan and the countries sharing borders or located close attract attention.

No doubt, Washington requires a better understanding of the realities of this complex and troubled region. The strategic interests in the post September 11 context have abruptly brought the United States and Central Asia together much “more closely and permanently. One of the world's richest countries, a state so powerful that its military and economic reach seems limitless, suddenly began to voice greater concern over developments in one of the world's most remote and powerless regions.”³

It is hence considered desirable to focus efforts to address and alleviate the difficult social, economic, and political problems of the South and Central Asian states—in a range of countries including Pakistan to the South, Turkmenistan to the South-east, Uzbekistan and Tajikistan to the North of Afghanistan. The Bush administration required the help of key regional states in South and Central Asia with promises of support.

Indeed, given America's new fears and interests, U.S. involvement in Central Asia is likely to last longer than official statements suggest. Although the Bush administration promises a timely end to the military presence there, many believe the United States will remain engaged through an enhanced political and military presence for years to come. The September 11 terrorist attacks and their aftermath have spurred a renewed U.S. interest in Central Asia. Despite official rhetoric, America is likely to remain militarily engaged there for some time. To manage this relationship effectively, Washington needs a better grasp on the realities of this complex and troubled region.

The rise in interest has been welcomed with much caution. For example the Washington Post remarked that the

foreign aid is being deployed in the war against terrorism in itself does not bring any console or guarantees. Aid has at best an extremely mixed track record and is hardly the sort of tool that can be relied on to produce definite results in any short period of time. Though a good thing in a long-term sense, new commitment to foreign aid is probably just one more illusion along a path already littered with discarded prior enthusiasms though the idea of targeting aid to reformers will put behind us many of the problems and dilemmas that have traditionally dogged foreign aid.⁴

Observers have been cautioning about a sense of balance in approach so as not to compromise one ideal in pursuit of another. This caution is voiced both the way a war is fought against terror and process of democratization is promoted in selected partner countries by the United States.

³ Maynes, Charles William: “America Discovers Central Asia”, *Foreign Affairs* (March/April 2003).

⁴ *Washington Post*, 16 April 2002.



An article in Los Angeles Times asks how successful will be the US efforts to nip prospects of future terrorism in the bud. While questioning how successful will be the US policy in removing the incentives for anyone to pursue terrorism, Newberg underlines that we need to find ways to make the efforts worth the price. "If the expedient bargains of war simply validate unfair rule, the effectiveness of the alliances will diminish, and so will the international effort to secure Afghanistan and extirpate terrorism."⁵ Questioning the outcome of US engagement in the long term, warns Newberg, "beware. The best politics that money can buy in Afghanistan and among its neighbors may not be good enough to sustain peace. She further cautions that serious "differences of strategy, policy and politics may risk long-term regional security for the appearance of short-term gain, leaving Afghans and their neighbors enfeebled and at the mercy of local strongmen and outside powers."⁶

While friends and allies were univocal in condemning the terrorist acts committed on US soil in September 2001, the wave of sympathy was soon over taken by a tide of concern in the manner a sense of justice was at risk compromise in the wake of rabble for revenge for people influential on policy both inside and outside the US administration. Instead of vowing to uphold the requirements of justice, fair trial and protection of liberties and civil rights of people both within and outside the United States, many leading policy makers called to wage an all out war.

This is total war. We are fighting a variety of enemies. There are lots of them out there. All this talk about first we are going to do Afghanistan, then we will do Iraq... this is entirely the wrong way to go about it. If we just let our vision of the world go forth, and we embrace it entirely and we don't try to piece together clever diplomacy, but just wage a total war... our children will sing great songs about us years from now⁷.

The authors of the above lines are David Frum and Richard Perle, both are Resident Fellows at the American Enterprise Institute. They give warning of a faltering of the "will to win" in Washington. In the battle for the president's ear, their new publication, "An End to Evil: How to Win the War on Terror" is a manifesto representing an attempt by hawks to break out of the post-Iraq doldrums. It catalogues America's vulnerabilities to justify why the toughest line is the safest line.

By its own account, this book is a "manual for victory" in the War on Terror. The strategy it does set out is more hopeful than George Kennan's "containment" policy must have seemed at the beginning of the Cold War. Richard Perle suggests the US is doing a dismal job at this. On the propaganda front there should be an all-media infrastructure by now that broadcasts in Arabic and Farsi, like that which served Eastern Europe during the Cold War. All in all, the US should not be shy about creating a greater Middle East that looks like America.

Time and again, 11 September is described as an "opportunity". New Yorker magazine's investigative reporter Nicholas Lemann wrote that Bush's most senior adviser on National Security, Condoleezza Rice, told him she had called together senior members of the National Security Council and asked them "to think about 'how do you capitalize on these opportunities'", which she compared with those of "1945 to 1947": the start of the cold war.⁸

⁵ Newberg, Paula R.: "Our New Asian Allies", *Los Angeles Times*, 7 December 2001.

⁶ *Ibid.*

⁷ Pilger, John: *The Guardian*, 12 December 2002, in <http://pilger.carlton.com/print/124759>

⁸ Lemann, Nicholas: *The Next World Order*. http://www.newyorker.com/fact/content/articles/020401fa_FACT1



In terms of its strategic impact, proponents of America's "new war" call to revive the idea of the Cold War practice of containment, which shaped US policy and world politics for 45 years. On a global scale, the new war is substantially affecting flows of foreign aid and investment, the transfer of military goods and services, the character and focus of counter-proliferation efforts, the implementation of sanction regimes, and the status of efforts to support human rights and advance democratic governance.

But the crucial differences between the circumstances and approach to the two historical episodes should be brought to attention. The Cold War doctrine of containment was the product of four years of intense policy debate before it gained hegemony and calcified in reaction to the Korean War. By contrast, the idea of comprehensively rewriting US policy in terms of a "war on terrorism" jetted to prominence like a plume from the wreckage of 11 September. While the "war on terrorism" is transforming US policy and reshaping the global strategic environment, US public and expert debate regarding the campaign -- its goals and methods -- has been feeble. Likewise, the evaluation of progress in the war and examination of the new programs and spending meant to support it has been mostly circumspect and superficial. This evidences the fact *that US policy discourse itself suffered a serious blow on 11 September.*"⁹

Shifting the cold war to hot sands in pursuit of new enemies and to open new frontiers does not appear convincing for many. As we refer to attempts to curb terror and promote democracy, the geographical region that we talk about is "more than just the Middle East, where conventional reason would place it geographically, but a region that runs from the Philippines through Indonesia, to the Straits of Gibraltar up to the sub-continent and central Asia onto the Arabian peninsula, East Africa, North Africa and the Middle East- in other words, the greater Islamic World."¹⁰

We should also not get trapped by the simplistic allusion that the Greater Middle East is the contemporary equivalent of the Soviet Union and any of their leaders the equivalent of Josef Stalin. Moreover, it would be completely misleading, if not polemic and wrong to assume that the relationship between the Greater Middle East and the West is equivalent to the Cold War relationship between the West and the Soviet Empire. There simply is neither the Arab equivalent of the Soviet Empire nor is there necessarily an Arab Moscow, even if Riyadh might be a potential candidate. Most important however: there is no Cold War between the Greater Middle East as a whole and the West as such. Some analysts might see it emerging, some might even wish it. But the parameters of the relationship between the West and the Greater Middle East are more complex and much more differentiated than the relationship which defined the Cold War.¹¹

Urging for a cool headed approach can save from looking at the parties involved in tainted colors. "More difficult than the geographical delimitation is the question of the scope of the definition of the problem. Do we basically deal with the war against terrorism or is this but a dimension of deeper structural crises in the region and a broader set of challenges for the West?"¹²

⁹ Conetta, Carl: *Terrorism, World Order, and Cooperative Security: A research and policy development agenda*, Project on Defense Alternatives Briefing Memo No. 24. Cambridge MA: Commonwealth Institute, 9 September 2002, in <http://www.comw.org/pda/0209coopsec.html>

¹⁰ General Anthony Zinni, *On Peace and Security in the Middle East and the Greater Islamic World*, talk given at Centre for Defence Initiatives, 15 May 2003. See <http://www.cdi.org/program/index.cfm?programid=39>

¹¹ Kühnhardt, Ludger: *System-opening cooperative transformation of the Greater Middle East*, Centre for European Integration Studies (ZEI), 25 September 2003.

¹² Kühnhardt, see http://www.worldsecuritynetwork.com/showArticle3.cfm?article_id=8663.



Analysts are writing to draw attention to the root causes before more apparent matters are tackled at the surface level. The root causes of the multiple and interlinked crises faced in the Near Eastern countries and societies have best been summarized by the UN-sponsored *Human Development Report* written by 22 eminent Arab scholars and published in 2002. It indicates the root-causes of the modernization crisis in the Arab world as following: lack of political freedom, corruption, economic stagnation, lack of rule of law and reliable legal systems, inappropriate market economies, insufficient education systems, gender inequality.

Among a host of difficulties there are

demographic problems in this area, too. Generally across this area the vast majority of the population is under 16 and growing, and the age dropping in the majority of the population, and they can't cope with it, economically, politically, and it ties in to the war on terrorism. It's cannon fodder for the extremists, and demographics are going to become a major issue. We're also going to see a problem with them trying to diversify their economies.¹³

Though the world of Islam has usually been far from men with hawkish approach such as Karl Rove from Texas who enjoys access and influence with President Bush, however, on 11 September, 2001, it became a new piece of political raw material needing urgent attention. "Suddenly there was a new arena in which to work for political results: and, as Rove entered it, he met and was greeted by a group of people who had for years been as busy as he in crafting their political model; this time, the export of unchallenged American power across the world. Figures who believe war will mean America is respected in the Islamic world."¹⁴

It is not just foreign analysts of international affairs but even leading defense experts who advise taking a calculated approach. In the opinion of a senior defense expert General Zinni what the US administration miss in designing a strategy for the broader Middle East region "is the lack of understanding that there's a complex set of issues and problems that are all inter-related." And I want to stress the linkages, because if you don't understand the linkages you can make bad decisions on how to attack these problems, and you can make bad decisions about priorities". Commenting on the way the war against terrorism is pursued Zinni notes, "You're not going to defeat this problem by these tactical measures; you're treating the symptoms. What makes young men plot at even greater numbers now than before September 11th to be willing to sacrifice their lives for a cause that doesn't make sense to us, and seems counterproductive and destructive?... We're not thinking strategically, we're not thinking root causes, we're putting band-aids on the problem and not dealing with the central issues."¹⁵

In terms of literary form, *An End to Evil* falls under the category of "memorandum that thus defines the problem:

For us, terrorism remains the great evil of our time, and the war against this evil, our generation's great cause. We do not believe that Americans are fighting this evil to minimize it or to manage it. We believe they are fighting to win – to end this evil before it kills again and on a genocidal scale. There is no middle way for Americans: It is victory or holocaust.

A briefing paper from the Project on Defense Alternatives instead emphasizes listening to a voice of reason rather than any emotional pitch for a war to the end.

¹³ Zinni, *op cit*.

¹⁴ Vulliamy, Ed: "Two men driving Bush into war", *The Observer*, 23 February 2003.

¹⁵ General Anthony Zinni, see more at <http://www.cdi.org/program/index.cfm?programid=39>



Although the United States has mobilized significant international support for its campaign, the campaign itself has remained Washington-centric. The effort has proceeded principally on a unilateral and bilateral basis, not a multilateral one, with Washington assuming the role of the campaign's chief architect and engineer. Aspects of the campaign and American leadership have become matters of polarizing dispute between the United States and some of its partners, especially in the Arab and Muslim world. The deleterious impact of this is hard to exaggerate: Effectively limiting the influence and power of *al-Qaeda* (and the broader Jihadist movements) depends, more than anything else, on not only avoiding an "Islam versus the West" overlay, but actually winning the intensive cooperation of Arab and Muslim states. In more general terms: to the extent that the "war against terrorism" seems to serve exclusive national interests or detracts from other legitimate security concerns, global cooperation will be undermined. The long-term success of the campaign against terrorism -- its net effect -- requires a more determined effort to explore and develop cooperative, multilateral approaches.¹⁶

It matters a lot on how the efforts to minimize security threats are conceived and portrayed and from what perspective they are projected to the internal and external audience. Therefore portrayal of the encounters in terms such as a clash of civilizations, a duel of the cowboys, or bringing an end to the evil are all relative in terms and each of these perspectives will ensue its own implications in conditioning the attitudes of the audiences affected.

Several dynamics can work against achieving the type of cooperation necessary for defeating the new terrorism. Obviously, should the campaign against terror be perceived as the privileged instrument of a few states, others will resist it. The campaign must be detached from the advance of any one nation's (or alliance's) exclusive interests or power position. Less obviously: different states, facing different constellations of security problems, will prioritize the problem of terrorism differently. The fact of scarce resources and varied circumstances will pull even allied nations in different directions. Likewise, the net impact of any course of action will vary from state to state; each will experience its own unique mix of risks, costs, and benefits.¹⁷

Security analysts and peace proponents both call for casting a deeper look on factors at work for a better understanding to deal with it. In their initial proposition for transformation in the Greater Middle East as the new transatlantic project, Ron Asmus and Kenneth Pollack have rightly consented that the West "needs a strategy that is more than a military campaign". They have argued in favor to not only fight terrorists and failed states, but „to change the dynamics that created such monstrous groups and regimes in the first place“. They defined "transformation" as the need for "a new form of democracy in the Greater Middle East", "a new economic system that could provide work, dignity, and livelihoods for the people of the regions" and "helping Middle Eastern societies come to grips with modernity and create new civil societies that allow them to compete and integrate in the modern world without losing their sense of cultural uniqueness." They remained rather unsystematic in their definition of the implications of this "tall order" as they rightly described it. The development of Iraq since the fall of Saddam Hussein in May 2003 indicate the potential for problems and the danger of skepticism or even cynicism in the West as post-conflict situations or post-dictatorial transformation can never develop according to a academic blueprint.¹⁸

Referring to the US administration's pursuit of the war on terrorism at home, the Foreign Policy journal terms it "ironically, and also sadly," as, "the greatest source of negative ripple

¹⁶ Conetta, *op cit.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Asmus, Ronald D. and Pollack, Kenneth M.: "The New Transatlantic Project", *Policy Review*, (October 2002).



effects.” “To the extent that the Western states, inside their own borders, begin to emphasize repression at the expense of participation, they might implicitly encourage, or at least do nothing to disturb, the various forms of non-consultative government on display throughout the post-communist world.”¹⁹

The heightened terrorist threat has inevitably put pressure on U.S. civil liberties. But the administration failed to strike the right balance early on, unnecessarily abridging or abusing rights through the large-scale detention of immigrants, closed deportation hearings, and the declaration of some U.S. citizens as "enemy combatants" with no right to counsel or even to contest the designation. The Justice Department's inflexible if not harsh approach sent a powerful negative signal around the world, emboldening many governments to curtail domestic liberties, supposedly in aid of their own struggles against terrorism. Theoretically speaking, in the United States, at least potentially, “an independent judiciary and powerful Congress ensure that the appropriate balance between security and rights is gradually being achieved. In many countries, however, the rule of law is weak and copycat restrictions on rights resound much more harmfully.”²⁰ This view is echoed both within and outside United States. A British organ of the law community urges to decide whether the level of threat justifies exceptional measures, such as restrictions of liberty along the lines of tagging or even detention without trial as Indefinite detention cannot become infinite detention. There must be parameters. Noting that the Muslims begin to express a sense of being targeted for mass criminalization, the *Law Gazette* called for the need to show sensitivity to the need not to antagonize a community in particular whose support, after all, will be crucial in suppressing the threat in the longer term. Legal experts like Stephen Grosz, a partner at leading London civil liberties firm, observe that legal measures in practice about detainees of the war against terror on both sides of the Atlantic “seem barely in tune with the normal principles of justice” as “each anti-terrorism measure erodes our rights a bit more, and the internment of international terrorists without trial is the biggest leap so far.” Another human rights specialist, Daniel Machover, says: 'Huge resources are spent detaining those against whom there is not enough evidence to go to trial. If there is not enough evidence, it would be better to put them under surveillance. But it's not correct for the state to deny them their liberty based on intelligence. It devalues the liberty of the individual.'

As Louise Christian, a human rights specialist, says: 'Measures that are originally proposed as just for terrorism have a habit of creeping into other areas that are nothing to do with terrorism at all.' Anti-terror measures are the most obvious threat to civil liberties, but other legislation raises issues as well. Addressing a joint meeting of the Law Society and Human Rights Lawyers Association, the Lord Chancellor, Lord Falconer, emphasized the need for a human rights culture, helped along by the use of litigation where necessary but a much wider concept than just that. “There are no options we should refuse to consider, but it must be within the framework of the rule of law and our international human rights obligations. “What is required, is access to an independent authority with powers to provide effective redress.”²¹ Leading prison law expert Simon Creighton, at a London firm, is already seeing special terrorism measures seeping into other areas. 'The mandatory sentencing rules are worrying, because judicial discretion is taken away. When tariffs are raised, there is a knock-on effect as all other sentences get dragged upwards. It upsets the balancing role of the criminal law between the protection of the public and the rights of the accused’ the *Law*

¹⁹ Holmes, Stephen: “From Post-communism to Post-September 11”, *EECR*, Vol. 10, No. 4.

²⁰ Carothers, Thomas: “Promoting Democracy and Fighting Terror”, *Foreign Affairs* (January/February 2003). See links to more articles at <http://www.ceip.org/files/about/Staff.asp?r=9>

²¹ *The Law Gazette*, 4 March 2004



Gazette quoted Creighton as saying and added: “The current raft of legislation could leave the impression that civil liberties are less valued than they have ever been before.” The war on terror and immigration fears both have led to a climate where draconian measures can seem justified.

In the desire to engage these diverse partners, experts in the United States wonder whether, where, and how should promote democracy and this has become a central questions in U.S. policy debates with regard to a host of countries including Kyrgyzstan, Pakistan, Russia, Uzbekistan, and many others. But the rise in profile of democracy as a policy matter, has hardly led to clarify a befitting approach to the issue. In other words the war on terror has injected an importance for Central Asia by creating a need for US to have a capacity to work with the Central Asian leadership to help contain present and future threats. Along with a new interest there is an increased aid to partner countries. What remains to be seen is that what would it bring to promote democracy? However, not many observers are sure if it will empower people rather than strengthening the regimes. Aid has at best an extremely mixed track record and is hardly the sort of tool that can be relied on to produce definite results in any short period of time.

This new approach though sounds good may not necessary allow for curbing threats and promoting liberties claims Thomas Carothers as he gives the reasons: “To start with, the United States has- for decades- heaped aid on favored partners for security reasons, independent of developmental motives. In the war on terrorism, the need to reward allies -- whether they are reformers or not -- will be all the greater.” If there is any distinctive trend in the direction of U.S. aid, it is large new sums for countries that help the United States on security grounds, no matter what their approach to reform at home.

The United States thus faces two contradictory imperatives: on the one hand, the fight against terror tempts Washington to put aside its democratic scruples and seek closer ties with autocracies throughout the Middle East and Asia. On the other hand, U.S. officials and policy experts have increasingly come to believe that it is precisely the lack of democracy in many of these countries that helps breed Islamic extremism. Writing in *Los Angeles Times*, Paula R. Newberg underlines that the fight to make the world more secure and democratic is dependent on several measures. “If America's new alliances in Central Asia stimulate openness in regional politics, then democracy, fairness and justice stand a chance.”

Questioning the outcome of US engagement in the long term, warns Newberg, “beware. The best politics that money can buy in Afghanistan and among its neighbors may not be good enough to sustain peace. Indeed, some of the relationships emerging between the United States and its anti-terrorism allies in South and Central Asia may extinguish democratic hopes” adding that serious “differences of strategy, policy and politics may risk long-term regional security for the appearance of short-term gain, leaving Afghans and their neighbors enfeebled and at the mercy of local strongmen and outside powers.”

The war against terrorism has turned the former U.S. foes into useful U.S. friends in Central and South Asia. These leaders and their colleagues in Central Asia all profess to want peace and stability. Referring to Central Asia’s “five cash-poor, weak states - Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan”, Newberg notes that the war on terrorism has given a renewed lease on political life to its leader with authoritarian inclinations.” But they also maintain closed borders and barely disguised antipathies that work against regional harmony, which is a mainstay of a global campaign against terrorism.



Many observers agree that rather than widening cooperation that will imply compromises on individual countries' influence the leaders of Central Asia tend to promote an introvert agenda to keep things under greater control. Observers also raise the question if partners in surrounding countries will welcome turning Afghanistan into a laboratory for promoting democratic values into practice. America's goal of a broadly based but non-Taliban government in Afghanistan doesn't easily mesh with these authoritarians' interests in carving out spheres of influence.

As to what extent the partners are prepared to move along, it may be noted that the Central Asia's leaders don't seem seriously interested in sharing power with their citizens. For Central Asia's citizens, the price of the anti-terrorism war is therefore high. If America's new alliances in Central Asia stimulate openness in regional politics, then democracy, fairness and justice stand a chance. But if the expedient bargains of war simply validate unfair rule, the effectiveness of the alliances will diminish, and so will the international effort to secure Afghanistan and extirpate terrorism.

America's alliances in Central Asia parallel its long, strained relationship with Pakistan, an anti-terrorism partner already straining at the alliance bit. The price for Pakistan's support in the war against terrorism is steep, financially and morally. Newberg asks what is the cost Pakistanis are going to pay as the military rulers extend their lease further? Well, that's another story. "Politicians, economists and most Pakistanis long for a society that is orderly and stable enough to sustain political debate free from threats by thugs." Until recently, this was not the military's agenda, and it's still not clear that it is now, either. Pakistan's capacity to transform itself into a vital, profitable, democratic political economy is limited indeed. Both in Pakistan as in Central Asian countries, the rule of law is personal and political participation is subjected to the ruler's interpretation of security and symbolic version of electoral democracy. Relying on our old diplomatic habits isn't likely to help us exploit the enormous opportunity that misery has provided us - to remove any incentives for anyone to pursue terrorism. Surely, we can find ways to make the effort worth the price.

The ideals calling for liberal politics and economics are facing the challenge to allocate considerations for more security a higher priority. This is leading many to raise a number of pertinent questions: "How will the West's new emphasis on security at the expense of liberty indirectly shape developments inside the former Soviet block? What affect it will have on American relations with Russia and the Central Asian republic?" How will the war on trans-national terror refashion relations between the West and countries that lived under the Iron curtain for decades? A look at the Russian-US relations suggests that it is undergoing "a shift of national priorities from liberty to security" something, congenial-for different reasons-to leaders in both countries. "As it is, the greatest weaknesses of post-communist state-building during the past decade has been the failure to create strong channels for negotiations and consultation between state and society among others out of fear not to derail the economic reforms."²²

The questions that come to mind is not if the US policies will work but also how far the newly forged allies are willing to go and whether there is a similarity in perceptions and above all in practical measures in not just security but other spheres as well. Many observers feel apprehensive if the approach and perceived outcomes are in line with the complicated state of affairs on ground that may pose very pertinent risks if not jeopardize all efforts.

²² Holmes, Stephen: "From Post-communism to Post September 11", *East European Constitutional Review*, Volume 10, No. 4 (Fall 2001).



Moreover, even if the United States decides it is serious about rewarding good performers, determining who is a reformer is not so easy. Consider the case of issues of partial fulfilling of responsibilities in this new partnership. One country may launch judicial reforms, one of the key areas of reform that development specialists now focus on. Yet, at the same time, the leader manipulates the law to prosecute the independent media. The hard choices pose difficult questions: Should a partner be rewarded as a rule-of-law reformer or shunned as a law abuser? Ultimately the choice is political, not technical. Most of the important cases around the world are of similar complexity and ambiguity.

Furthermore, even if a government clearly is moving ahead on economic reforms -- the reforms that development advocates usually care most about -- it may well be moving backward on political reforms. There is a risk that democracy will get lost in the reformist wash.

The Bush administration required the help of key states in South and Central Asia with promises of support. But, warns Pauline Luong, that if Washington under this short-term marriage of convenience" give a free hand for authoritarian to regional leaders it fosters Islamic extremism, which in turn may exacerbate tensions among Central Asia's unstable governments. Observers underline that only "a multilateral approach can handle the region's many problems."²³

The dynamics of the relationship under which the Central and South Asian states will play their role in the U.S.-led coalition against terrorism can determine if the region is going to calm down or breed further problems. U.S. officials and policy experts have increasingly come to believe that it is precisely the lack of democracy in many of these countries that helps breed Islamic extremism. "Central Asian governments have tried a variety of tactics to deal with the radicals in their fight against Islamic extremists which is not new. For coping with the Islamic elements Central Asian governments have three option described as the C's: contest, control or collaborate by analyst and author Kamol Abdullaev who suggests that Tajikistan's effort to incorporate Islamic political parties into the system is the most promising of the options. It may be recalled that Tajikistan's 1999 elections brought into office members of the Islamic Renaissance Party, the only openly Islamic party to participate in a Central Asian government coalition. Faced by the post September 11 security threat these governments must encourage pluralism through a reinterpretation of Islam, focusing on moderate voices, instead of imposing models or repressing groups through violence. Efforts to suppress Islamic activity and treating groups as dangerous militias might have the unintended consequences of radicalizing more moderate organizations."²⁴

A prime distinction that presents great potential Tajikistan is the only country in Central Asia where an Islamic political party is legally operating and occupies seats in the parliament. Shamsiddin Karimov of the Academy for Educational Development believes that, 'he who would use the religion to develop and build Civil Society would win'. The moral dogmas of Islamic religion correspond to traditional civic culture. Islamic structures are in direct contact with the people at the grassroots and 93% of the population is Muslim. They are citizens and need to be involved, but "there appears to be a cultural clash: with Madrassahs practicing traditional Islamic patterns of patience, understanding and tolerance, while NGOs seem

²³ Jones Luong, Pauline and Weinthal, Erika: "New Friends, New Fears in Central Asia", *Foreign Affairs* (March/April 2002).

²⁴ Forum on *Central Asia: Politics, Economics, Religion. Should the U.S. Care?* held at the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington on January 10, 2002. See details at http://wwics.si.edu/index.cfm?fuseaction=events.event_summary&event_id=21041



impatient and pushy". In fact NGOs often represent the urban, educated, secular elements in society.

An observer cautions that the Western government should remain wary of the ramifications of their struggle against terror and "take into account the negative ramification of the war on drugs... Some corrupt authorities use the campaign for their own purposes, including targeting certain religious and ethnic groups, limiting civil liberties, tightening political control and harassing opposition groups." Thus, for example, the rationale for Washington's marriage of convenience to Tashkent is clear and understandable. But inertia and the logic of events may tempt the Bush administration to let a temporary expedient grow into an enduring policy shift. "This would be a mistake. Propping up authoritarian leaders not only would fail to address but would actually exacerbate a key source of Central Asian instability: the domestic political repression that fosters the radicalization of Islamist movements and galvanizes popular support behind them. Moreover, viewing the Islamist threat as primarily a military problem requiring a local strongman will not mitigate the various transnational concerns...that plague the region."²⁵

It is observed that the regimes in the region use instability as a dreadful price the people will be required to pay should they opt for political choice and freedom. According to area specialists, the threat of chaos in the region enabled a reassertion of the most conservative features of Central Asian society. Many people have accepted authoritarian control because they are told it is necessary to protect against the perceived dangers of social and regional fragmentation. There are many who can clearly see what serves their interests, but remain fearful that rather than supporting the changes if they act differently then that may charge the atmosphere and lead to violence. Thus for peace's sake, they will tolerate the status quo. They do not wish to lose their jobs and incline to compromise with the circumstances. The situation could get worse, as people hardly see something to pin their hopes to. But there is little to be optimistic about as people do not see any plans being put to work for greater jobs or better earning opportunities. The more people will find out about the changes, the more they will tend to take sides on one issue or the other. All these conditions could fuel the atmosphere, filling the ranks of those who take a professed position and stand on policies such as the Tajikistan's Islamic Renaissance Party or the Hezbut Tahrir group to name a few. However, the specter of Islamists coming to power is played up with much skill to create a bogey of the unknown implying that the people are better off continuing to live with the secularists or else they risk losing their liberties if they opt for a change or discontinuity in the political discourse.

Experts also list of risks to the measures pertaining to bolstering security and boosting civil liberties in Near Eastern societies.²⁶ It is not yet clear how sharply US authorities will shift their policy toward promoting democracy with their allies in South and Central Asia. The dilemma is clear if we examine the American re-discovery and re-engagement with certain partners in these countries broadly incorporating the Near East.

What could be the best way to ensure that the war on terrorism complements rather than contradicts worldwide democracy and that the strengthening of democracy abroad is a fundamental element of U.S. foreign policy in the years ahead. It is on and around the front lines of the campaign against al Qaeda that the tensions between America's pressing new

²⁵ Luong and Weinthal, *op. cit*

²⁶ For details of arguments referred to here see contributions made by some scholars at the Carnegie Endowment of peace at <http://www.ceip.org/files/about/Staff.asp?r=9>



security concerns and its democracy interests are most strongly felt raising doubts that if the administration is not only willing but also capable enough to maintain a sense of balance and sense of justice in its pursuits. But two dangers are also manifest. One is the instrumentalization of pro-democracy policies -- wrapping security goals in the language of democracy promotion and then confusing democracy promotion with the search for particular political outcomes that enhance those security goals. How people are put on pedestal of democracy will determine how such measures are taken, popularly or otherwise.

This same tension between democracy as an end versus a means has surfaced in the administration's press for democracy by selection rather than by election. Bush has urged Palestinians to reform, especially through elections, yet at the same time administration officials have made clear that certain outcomes, such as the re-election of Yasir Arafat, are unacceptable to the United States. A post-invasion process of installing a new "democratic" regime in Iraq would likely exhibit similar contradictions between stated principle and political reality. Whether it is the process or the outcome that is pursued will increasingly come under question. Thus if U.S. and its allies reduce democracy promotion to an instrumental strategy for producing political outcomes favorable to their interests, the value and legitimacy of the concept will be lost. How eager learners are the allies? Indications suggest that as long as it remains an either or option, many Asian leaders will remain less inclined to oblige. When it comes to holding elections it is usually an exercise in engineering legitimization for the incumbent regime rather than as a tool for wider representation and thus broader participation.

The *Foreign Affairs* journal suggests that there should be a balanced approach in pursuit of its objectives as the complexities of the situation must also be acknowledged. As Pakistan's cooperation in the campaign against al Qaeda is vital, therefore, a return to democracy in Pakistan is not simply a matter of getting a military leader to step aside. Calling for a comprehensive engagement, opinion makers suggest: "Democratization will require a profound, multifaceted process of change" suggesting that eventually Pakistan's military will have to pull out of politics altogether and give the leadership role to the politicians.

Those closely observing US administrations democratization efforts have acknowledged that the American authorities approach for bolstering security and boosting democracy in regions of their new-found and renewed interest are very challenging, as it needs to steer clear of risks that can potentially contribute to confusion in perception, contradictions in approach and conflict of priorities. The United States authorities should explore harder to find appropriate options and viable approaches to check extremists in religious garbs without making the common believers face the brunt. Moreover, supporting partners who are eager to tighten their borders may be equally tempted to turn harder on politicians domestically. Such an eventuality will raise the question whether such alliances will stimulate an element of openness in regional politics. In other words, whether bolstering security in the short-term is going to contribute to strengthening the hands of democratic forces and will they be able to gain any meaningful ground in the long run.







UNISCI Discussion Papers

HOW TO COPE WITH THE CHALLENGES OF TRANSITION OF THE ROK-U.S. ALLIANCE

AUTHOR:¹

**EUNSOOK YANG
UNISCI**

Introduction

In recent years, the ROK-US relation is not in its best moment. It has been under stress due to the North Korean nuclear issue, the ROK-US Alliance status question and the US Forces in Korea (USFK) realignment.

During the last half century, the Republic of Korea (ROK) and the USA have kept a close and mutually beneficial relationship. The ROK-U.S Alliance established in 1954, after the Korean Civil War and at the beginning of the Cold War with the aim to deter further aggression by North Korea to the South, has provided stability not only to the Korean peninsula but also to Northeast Asia.

Today, after the international political changes following the end of the Cold War in the late 1980s, the ROK-U.S Alliance has been put on the test ground. The U.S. military presence in the ROK and the status of the Alliance have been the subject of strong controversy to the point that it has never been an issue so openly discussed in the South Korean society.

Some politicians in Washington are quite upset and critical toward the South Korean attitude saying that “they forgot what we have done to save their country in the Korean War.”²

Under these circumstances it is appropriate to try to reflect and analyze why the questions of the bilateral Alliance and anti Americanism have arisen in South Korea as a big issue and the strong response of the U.S on this. As a Korean proverb says, “every tomb has reason to be,” the outcry about the transformation of the Alliance must have its *raison d’etre* as well.

The main points of this paper are: 1. The historical background of the ROK-U.S Alliance
2. Challenges to the transformation of the Alliance
3. Future direction of the Alliance

¹ *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.

² Bandow, Doug: “Bring the Troops Home Ending the Obsolete Korean Commitment,” *Policy Analysis* of the Cato Institute, No. 474, 7 May 2003.



1. Understanding the historical background of the Alliance

In order to understand the historical background of the Alliance it is necessary to know what interests and commitment the US had in the Korean peninsula. In fact, the American interest in Korea before the 1940's was insignificant. Although, the United States had been the first Western nation to sign a formal diplomatic treaty with Korea in 1882, it had been the first foreign embassy to leave in November 1905 after the Japanese had forced the Koreans to sign a protectorate treaty. Especially, since the 1905, the American policy in Korea was based on the Taft Katsura Memorandum³ which states the mutual respect of Japan's take over Korea and the U.S.'s control of the Philippines. This had remained as the basic American policy toward Korea until the Japanese attacked Pearl Harbor in 1941.

However, after the Japanese defeat in WW II, creating a geopolitical vacuum in Northeast Asia and the war time alliance between the Soviet Union and the United States started to break down and mutual suspicion increased the U.S. policy toward the Korean peninsula totally altered. Facing the liberation of the Korean peninsula neither of the two great powers of the post war era, the United States and the Soviet Union, was willing to relinquish to the other, or to the Koreans themselves.⁴ Thereafter, American policy on Korea had undergone a gradual shift and former American indifference to Korea was replaced by the same fear of Russian control of the peninsula.

One of the evidences is that anticipating a long and difficult battle in 1945 for the Japanese main island, the United States sought Soviet participation in the war against Japan on the Asian mainland, and the U.S. military leaders were willing to pay the price of Soviet control over Manchuria and Korea.⁵

Consequently, the Soviet armies began to enter Manchuria and Korea. However, with the atomic bomb attack to the cities of Japan, it became clear that the war was over and the anticipated U.S invasion of the Japanese territory would be unnecessary. The end of the war came sooner than expected, on August 15, 1945 with the Japanese Emperor's declaration of unconditional surrender. At this point, facing the Soviets who had advanced into the Korean peninsula upon their declaration of war against Japan in early August, the United States hastily proposed a temporary military occupation of Korea in zones dividing at the middle, 38th parallel. This decision came out as the American troops could not be moved quickly enough to prevent the Soviet armies that had entered the Korean peninsula. Unless an agreement was reached, the Soviets could occupy the entire peninsula and place Korea under communist control. This is exactly what the US feared about the Soviet's expansion of socialism and communism in Asia.

Dean Rusk, a Major at the time, and Colonel Charles H. Bonesteel, later a commander of American forces in South Korea, were given thirty minutes to select an appropriate dividing line. They chose the thirty-eight parallel, in the middle of the peninsula.⁶

³ MacNair, H. F. and Lach, Donald F. (1955): *Modern Far Eastern International Relations*, Toronto, D. Van Nostrand Co., Ltd. pp.101-102.

⁴ Borthwick, Mark and others (1972): *Pacific Century: Korea: Liberation, Division, and War, 1945-1953*, Colorado, Westview Press, p. 371.

⁵ US asked the Soviets to enter the war in the Asian scenario because it was impossible for Washington to mobilize its troops so rapidly from Europe. An agreement for Soviet participation in the war that left the invasion of these two areas entirely in Soviet military hands was reached at Yalta and Potsdam in 1945.

⁶ In an emergent meeting of the State-War Navy Coordinating Committee of the U.S. on August 11, the General Order No. 1 was issued to divide the peninsula into two occupation zones. See, Eckert, Carter J. and others (1990): *Korea Old and New: A History*, Seoul, Ilchokak, p. 335.



It could be understood that considering that the U.S. government supplied the Soviet with approximately \$11 billion for military cooperation and the Soviet needed continuous American economic assistance, Stalin did not raise objections to the contents of the order.⁷ Under these provisions the Russian commander accepted the Japanese surrender north of the 38th parallel, the American commander to the south.

After this agreement, with the end of the war, and with the two occupying forces in Korea, the Allied foreign ministers met in Moscow on December 7, 1945, and decided to establish a trusteeship for a five-year period. They also agreed to form a joint United States-Soviet commission.⁸ This decision of the powers was denounced by the Koreans, because they viewed this as a permanent division of the country but it was simply ignored. The independence that Koreans were fighting for so long time did not arrive with the defeat of the Japanese.

1.1. Unworkable Joint Commission

It rapidly became apparent that there was no political consensus in Korea, as the Korean community was torn between extremists of right and left. In the north the Russians supported the communists, while in the south the Americans helped Syngman Rhee's leadership of the right wing.

The fact was that while both the United States and the Soviet Union were committed to resolve the Korean problem through trusteeship, their occupation forces manipulated to pursue nationalist policies which envisioned a unified Korean government only on terms that excluded, respectively, either the right or the left. Such position naturally inclined each occupation force to favour two separate Korean states over a unified state in which power had to be shared.

In this atmosphere, it was already clear that the Commission was in trouble. In addition to this, relations between the United States and the Soviet Union were also in the process of change as Roosevelt's internationalism was being replaced by Truman's containment policy. By the summer of 1947, the Soviet-U.S Joint Commission had become moribund and it seemed inevitable that two separate Korean regimes would eventually emerge.⁹

Especially, given the situation, the American military government was not popular and faced violent protest from the Koreans. American world strategy was criticized and confronted with the problem of relieving itself of an embarrassing situation in Korea. In this situation, the primary objective of the United States in the region was the earliest possible withdrawal from Korea.

As early as 1947, American military authorities concluded that from the point of view of its own military security, the United States had little strategic interest in Korea. Consequently, the U.S. transferred its burden into the U.N.¹⁰

⁷ Rubinstein, Alvin Z. (1998): *Soviet Foreign Policy Since W.W. II: Imperial and Global*, Massachusetts, Winthrop Publishers, p. 29.

⁸ In this circumstance, in the Yalta Conference, President D. Roosevelt proposed a forty-year international trusteeship (based on the U.S. experience in the Philippines). This was eventually shortened to five years at the Soviet insistence.

⁹ Kwak, Tae Hwan and others (1982): *U.S.-Korean Relations, 1882-1982*, The Institute for Far Eastern Studies, Seoul, Kyungnam University Press, p. 67-68.

¹⁰ Borthwick, *op. cit.*, p. 380-383.



In August 1947 the Commission adjourned for the last time, and a tragic process was put in motion in September 1947, when the United States announced its intention to move the Korean question to the United Nations. The Soviets objected protesting that the U.N had no jurisdiction, but the United States succeeded in obtaining approval in the General Assembly for the establishment of a United Nations Temporary Commission on Korea (UNTCOK) to supervise general elections leading to the formation of an independent Korean government.¹¹

The Soviets, acting through their North Korean surrogates, refused UNTCOK entry to the northern zone. At American insistence, the United Nations then voted to proceed with elections only in the south. In spite of objections from both north and southern nationalists like Kim Ku and Kim Kyu-sik, who feared a permanent division of the country and still hoped for a negotiation with the north, the elections were held in May 10, 1948 in the south only. Two months later a new constitution was adopted by the National Assembly, and on August 15 the Republic of Korea (R.O.K) was established with Syng-man Rhee as its first president.¹² North Korea responded holding its own elections on August 25 and the Democratic People's Republic of Korea was officially established on September 9, 1945.¹³ The Soviets and its communist bloc recognized the North Korea as the only lawful government in the peninsula while the US and its allies did the same with South Korea.

1.2. Korean War

Although the United States had pursued since September 1947 two major objectives in Korea - the establishment of a unified, independent and democratic Korean government and the containment of Communist expansion in Asia - the leaders of the United States constantly viewed the Korean problem as an "unhappy burden". Therefore, the primary objective of the U.S was the earliest possible liquidation of American responsibilities in Korea.

Consequently, the United States withdrew its troops as the South established its own government, leaving behind as military advisers a total of 500 men compared to 3,000 Soviet advisers in the north. In addition to this, to keep the South from going to war and reunifying the country by force, the U.S. took with its departing forces all weapons that could be used offensively - airplanes, tanks, and heavy artillery. In this respect, there is a sharp contrast between the U.S. policy toward South Korea and the Soviet policy in the North: the Soviets only withdraw their occupation forces after making sure the North Korea was left with Communist Party firmly in control and strong in defence. The American Military Advisory Group estimated that the ill-equipped, ill-trained men that made up the R.O.K. army could hold out for no more than fifteen days.¹⁴ Despite President Rhee's warning of a possible North Korean military movement, the U.S. did not pay attention to it because its political leaders did not see any great need for retaining troops in Korea and even Korea had been placed outside of the U.S. defence perimeter.

¹¹ The adopted resolution provided for a Temporary Commission on Korea. It would consist of the representatives of Australia, Canada, China, El Salvador, France, India, the Philippines, Syria, and the Ukraine. See, Kim, Hak-joon (1992): *Unification Policies of South and North Korea, 1945-1991: A Comparative Study*, Seoul, Seoul National University Press, p. 54.

¹² *Ibid.*, p. 58.

¹³ *Ibid.*, p. 60.

¹⁴ Appleman, Roy E. (1961): *U.S. Army in the Korean War: South to the Naktong, North to the Yalu*, Washington D.C., pp. 14-15.



As evidence, the U.S Secretary of State Acheson mentioned that the defence perimeter of the United States in Asia no longer included either Formosa or Korea. Although he stressed U.N. protection for places beyond the perimeter, he made it clear that "no person can guarantee these areas against military attack."¹⁵

Subsequently, the first major attempt toward Korean unification by military means took place in the early morning of June 25, 1950. South Korean security forces were totally unprepared in terms of numbers, equipment and training.

Thus, when the well trained North Korean Army with more than one hundred and fifty tanks and fighter planes attacked on June 25 1950, Seoul fell into the north in three days and it was certain that unless outside forces intervened, Korea would be unified by force under the control of North Korea.

However, following the North Korean surprise attack U.S. President Truman decided to intervene in the war in support of South Korea. On June 26, right next day the war broke out, he ordered the use of U.S. planes and naval vessels against North Korean forces, and on June 30, U.S. ground troops were dispatched.¹⁶ The reaction of the U.S. toward the North Korean attack on the South was very quick and decisive.

At this stage, one can see radical change of U.S. policy toward Korea in such a short period of time; only five months before Acheson had stated that U.S. can not defend Korea.

The United States chose to reassert itself in Korea with several reasons: first of all, the United States did not see the North Korean invasion as a civil war, but rather as part of a Soviet ambition to expand its control over the world which if not stopped in Korea, would extend to other parts of the world.

Second, there were the strategic calculations: in geopolitical terms, the requirement to retain control of the Korea Strait and with it the capability to limit Soviet access to the sea between Korea and Japan.

Third, a Communist victory in Korea could not be permitted to encourage the left wing in American-occupied Japan. The loss of any additional territory to Communist control, in this case Korea, after the loss of China in 1949 would be very painful.

Finally, it was the American moral commitment to the Rhee Syng-man regime in South Korea.¹⁷

Whatever the reasons for American intervention, there is one thing to be noted: The possibility of Korean reunification was not a relevant consideration to intervene in the war. America's immediate policy was rather to re-establish the status quo "ante bellum" along the 38th parallel. Evidence strongly suggests that, although President Rhee urged the total defeat of the north, eliminating the division of Korea and unifying the whole peninsula as the UN forces pushed back the North Korean forces up to near the Chinese border. Nevertheless, US policy

¹⁵ Kwak and others, *op. cit.*, p.66-69. See also, Bohlen, Charles E. (1973): *Witness to History 1929-1969: Thoughts on Korea*, N.Y, W.W. Norton & Co. Inc., p. 290-294. McLellan, David: "Dean Acheson and the Korean War," *Political Science Quarterly*, Vol.83, No. 1 (March 1968), pp.16-39. Salvador, Inassimo (1963): *The Rise of Modern Communism*, NY, Rinehart and Winston, pp. 94-97.

¹⁶ Knapp, Wilfried F. (1967): *A History of War and Peace: 1939-1965*, London, Oxford Univ. Press, pp.220-229.

¹⁷ Rees, David (1964): *Korea: The Limited War*, N.Y., St. Martin's Press, pp. 21-35.



makers from the beginning seemed intent upon confining the war to a limited scope as it is shown in President Truman's directions to General MacArthur, as well as in the two resolutions of June 25 and June 27, in the United Nations, no mention was made of any desire to unify Korea.¹⁸

Almost one year after fierce battles had originated a rigid stalemate where in the battleground, the parallel diplomatic stalemate between Russia and the U.S. began to break down. On June 23, 1951, the Soviet representative to the U.N. Security Council, Jacob Malik, suggested that negotiations on a Korean armistice could be started based on the 38th parallel. The US responded on June 30, that cease-fire talks could be initiated.¹⁹

Without consideration of President Rhee's opposition, truce negotiations started. While the negotiations were approaching to its end, Rhee Syng-man, fearing that Korea's future as a united nation was in danger began protesting again that the ROK forces would fight on alone rather than accept a peace agreement that left the peninsula partitioned.²⁰

To appease President Rhee the United States made five pledges: 1) The promise of a U.S.-ROK security pact, 2) A loan of U\$200,000,000, 3) An agreement on the part of the U.S. to withdraw from the political conference after ninety days if nothing constructive resulted, 4) Aid in expanding the ROK Army, 5) An agreement to hold high level US-ROK talks on all aspects of the issue before the conference for the unification of Korea opened.²¹

Eventually, Rhee accepted the inevitability of a UNC armistice under strong pressure from the US government although South Korea never signed the truce agreement. Finally, a truce was finally signed on July 27, 1953 at Panmunjom, between the U.S., North Korean and China.

2. Challenges to the transition

As agreed before the ending of the war, a ROK-US Mutual Defense Treaty was concluded on October 1, 1953 and the ROK-US alliance has remained ever since lasting more than half century. The alliance has played a significant role in maintaining peace and stability on the Korean peninsula. It helped to achieve ROK's national development including the promotion of democracy and current economic prosperity. However, the alliance is facing serious challenges in recent years due to the changing internal and external security environment of the post-Cold War era and the North Korean nuclear issue.

As indicated above the ROK-US alliance is the product of the Cold War based upon a threat from North Korea. Thus in theory, the end of the Cold War should dismantle the ROK-US alliance as well. But events such as the North Korean nuclear crisis of 1993-1994, and the second nuclear crisis in October 2002 together with the fight of terrorism in the world reaffirmed the importance of keeping the ROK-US alliance.

¹⁸ John, Spanier W. (1959): *The Truman MacArthur Controversy and the Korean War*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 257-259.

¹⁹ Jewell, Kim A. (1989): *American Military History: The Korean War, 1950-1953*, Center of Military History, United States Army, Washington, D.C., Chapter 25.

²⁰ On June 18, 1953, President Rhee released 25,000 prisoners of war from detention camps guarded by ROK troops and let escape 2,000 additional as a protest for the unsatisfactory Eisenhower's replay to Rhee's request on the defense pact. This action blocked the final stage of agreement of the truce.

²¹ Seyom Brown, *The Faces of Power: The Korean War*, N.Y. Columbia University Press, 1983, pp. 56-58.



On the other hand, the ROK-US alliance faced a very important turning point in June 2000 after the inter-Korean summit meeting which raised the hopes of many Koreans that the two Koreas would be able to resolve their own problems by themselves. As the result, the summit of 2000 created a controversy in South Korea on whether the ROK-US alliance provides a positive impact on tension reduction on the Korean Peninsula or not.

Unfortunately, Korean society does not react positively with strong anti-Americanism, to which the Americans and the U.S government responded strongly. This mutual animosity is the outcome of a lack of understanding on both parts. Mainly there are three points that explain this situation; lack of understanding of each other, different threat perception, and different political objectives

First of all, based on long standing misunderstandings or simply a lack of deep knowledge of the historical background of the alliance, both the South Korean people and the American public have developed an increasing animosity toward the alliance.

On one hand, the young Korean generation who did not experienced the Korean War and many on the left now view ROK-US history in terms of problems caused by the US. As it was mentioned above, many Koreans feel that the US is responsible for some of the most tragic events in Korean contemporary history from allowing the Peninsula to fall under the Japanese empire with the Taft-Katsura memorandum after the Russo-Japanese War, to dividing the Peninsula in 1945, and its support of military authoritarian governments. While the Americans view Korean history in terms of the Korean War and the sacrifice of 37,000 Americans stationed in the South Korean soil helping to secure its freedom and stability cannot understand why Korea seems so ungrateful.

In this respect, one thing that the Koreans should note is that it is thanks to the alliance with the U.S. they can enjoy today stability and economic prosperity, regardless of whatever reasons and interests the US has in Korea, which were described in detail above.

Secondly, there is a difference on threat perception between the two allies. During the Cold War period, the alliance was intact because there were primarily shared common threats, those threats from the Communist bloc: North Korea, China and the Soviet Union. South Korea and the United States were united in containing the communist world.²²

In this circumstance, there has been very strong domestic support of the alliance both in the United States and the South Korea. Thus, the cooperation in the alliance was quite comprehensive: In the 50s and 60s, at the beginning of the alliance the U.S. was carrying most of its burden as the country was in the process of development. However, as South Korea has been performing well in its economy it has also been increasing its defense burden sharing with the U.S as part of its obligations as an ally. From the mid-70s on, South Korea has been quite cooperative in defense cost sharing.²³ Although there have been always small frictions regarding the alliance status and other issues such as command and control, they could be put aside or accommodated easily while giving priority to the common security interests.

²² Chung In Moon: "The Roh Moo Hyun Government and the ROK-US Alliance: Opportunities, Constraints, and Prospects, *Brookings Institution*, Washington D.C., 30 Jan. 2003.

²³ It has to be noted that maintaining troops stationed in Korea costs less than to keep them in the U.S. soil. First they can deploy quicker and easier and secondly, South Korea government shares the defense burden.



This well comprehended and combined security alliance started to be questioned as the North Korea's nuclear issue emerged and the Sunshine Policy became a principal guideline in Seoul for the unification of the Peninsula. The Sun-shine Policy of President Kim Dae-jung might have caused a different threat perception on North Korea while the North Korea's nuclear problem brought divergent views in terms of the urgency and criticality in dealing with the issue.²⁴

There are some differences of opinion between Washington and Seoul on their strategic goals and the methods of dealing with the North Korea. While South Korea focus on nuclear and missile issues as a Korean peninsula problem and thus tries to resolve the issue through dialogue, the U.S views the North Korea's nuclear issue in the framework of its global and regional security.²⁵ Therefore the U.S urges immediate actions to punish the North and promotes the notion of regime change. With this strategy, the Bush Administration does not support the Sun-shine Policy, on the contrary it wants the collapse of the North through isolation and containment. The US even argues that sanctions and military options should be considered while South Korea explicitly opposes any possible military strike against the North. For South Korea it is important to continue the Sun-shine Policy through cooperation with the North in order to reach the ultimate goal of the Koreans, the unification.

These different concepts and methods on dealing with North Korea partially contributed to the gradual erosion of the ROK-US alliance. In addition, there is other important factor that might produce the impact on the alliance: The majority of the South Korean population was born after the Korean War and this young generation do not appreciate as much as the old generation the American contribution to South Korea in security, economic prosperity and development of democratic stability. This generation also feels less threat from North Korea than their parents' generation does. To some of them North Korea is no longer a significant threat. There is even an extreme belief that US troops are not necessary and that the US troops are an impediment to peace and stability on the peninsula. This has particularly come about with the establishment of the US doctrine of pre-emption and calls by some conservative politicians in Congress for the complete withdrawal of US forces so that the US can have the flexibility of taking US unilateral action against the North Korean nuclear program.²⁶

Likewise, the U.S has also encountered a changing domestic political landscape in the post-9/11 shock and has made guide line policy of friends and foes as the new American foreign policy. Accordingly, the attitude of South Korea toward the North disturbs the U.S Administration. In view of this, domestic political changes in both South Korea and the U.S are likely to be one of the principal sources of friction and can bring about tension that could undermine the half century old bilateral alliance.

3. Possible solution for the future Alliance

In conclusion, the tension and distrust based on long standing misunderstandings of history and the policy differences between the two allies since the end of the Cold War have

²⁴ Kwak, Tae-Hwan and Wilborn, Thomas L. (eds.) (1969): *The U.S.-ROK Alliance in Transition*, Seoul, Kyungnam University Press, pp. 69-70.

²⁵ The U.S. views North Korea as an enemy who diffuses the nuclear arms technology and material to other nations has to be checked.

²⁶ Moon, Katharine H.S.: "Anti-Americanism" in South Korea," *Carnegie Endowment for International Peace*, 21 November 2002, pp.12-13.



developed an increasing animosity toward the alliance.²⁷ This situation should be repaired and overcome since both sides of the alliance have benefited from its existence during over 50 years and both would suffer if the alliance were to crumble.

There are three basic requirements to repair the alliance in trouble. First step is to make understand both administrations that it is necessary to do so for their own benefit. The second step is to establish a long term vision acceptable to both countries. Finally, both nations must commit to establishing a structure of combined strategy which can be suitable for the newly developed internal and international situation.

From the U.S. point of view, the U.S. forward-deployed presence in the region has two vital interests: First, Asia Pacific is the principal trading region to the U.S. and second to check the rising China. Since there is no NATO-like, multilateral structure, the U.S. security architecture in the Asian-Pacific region is founded on bilateral relationships which are critically important countries to US: the ROK, Japan, the Philippines, Australia, and Thailand. Therefore, if one of those relationships, say with South Korea, were to disappear it would harm the remaining architecture. Thus, the ROK-US alliance is important and valuable to the U.S and to its interests.

For South Korea, it is unquestionable that the alliance is vital to its security and continuous economic prosperity. Considering the fact that the north still represents a clear and present danger to the South, and Korea is surrounded by powerful neighbours, the alliance provides a guarantee of the stability for South Korea at present and it will be necessary to continue to keep it even after the unification.

3.1. For those objectives, there are three fundamental issues to be resolved.

First of all, in accordance with the international situation a combined strategy based on comprehensive engagement, with consultations at the political and military level between the alliance's administrations will provide a framework that allows management of the current and future crisis.

For example, in order to reach a common goal of the alliance, such as taking North Korea out of the nuclear arms business, the politicians of both countries should build a relationship based on trust.²⁸

On the other hand, there should be an agreement on the divergent ROK and US policies (sunshine policy versus regime change). Most importantly while the US desires regime change it seems not prepared for it. Fundamental to the strategy is that both near term crises and long term strategy must be managed if the US wants to help in the unification of the Korean peninsula and eventually contribute to the peace and prosperity of the region.

²⁷ In fact the anti-Americanism is not new. As early as 1950's, 1960's and 1970's there were protests against U.S. troops from a perspective of the civilian living around the bases caused by embarrassment, humiliation, resentment and racism toward the Koreans. In the 1990's and early 2000's, the leftist oriented youth organized more serious anti-American protests. Almost every time their anger was prompted by the lack of information and attention by the U.S. troops and the Korean government regarding on the death of a colleague or civilians in accidents or crimes committed by American military men.

²⁸ A fundamental issue is the idea of trust. The ROK wants to build a relationship based on trust while the US believes the North cannot be trusted at all. On the other hand the ROK policy is focused on peace and prosperity based on the gradual cooperation and dialogue with the North while the US is focused only on the current threat of the nuclear issue.



President Roh Moo Hyun has no plans to abandon the Sunshine Policy.²⁹ This is a very conciliatory policy toward the North based on trust, dialogue, and openness. In contrast to the ROK policy, the current US policy to end the North Korean nuclear issue is more aggressive in methods including the prospect of sanctions.

Accepting the different view, the US and the ROK should work closely in order to normalize relations with the DPRK. Despite the repulsiveness of the regime, normalization of relations will provide communication channels. In addition, the normalization will serve as the access to the regime and open potentially a wide range of contacts with officials in the middle and upper levels of the party.

Lastly, it is necessary to reform the alliance status and restructure the capability of the alliance force, not only because the South Korean public protests³⁰ about the locations of US military bases (large-scale posts and training sites are concentrated in the capital, Seoul and in downtowns of other major cities) but also the US strategy in Northeast Asia is in need of change.³¹

Another factor that contributes to transform the location and nature of the bases is that with the inter Korean cooperation and as a result of the reduction of the North threat, it will not be necessary for the USFK to be centered on ground forces along the DMZ (Demilitarized zone), and Northern Kyonggi province (US 2nd Infantry Division).³² From the US point of view, the transfer of the bases to the near sea and airports to make rapid mobilization in the events of conflicts in other parts of the region will prove to be more practical and suitable for the regional strategy.

If overwhelming air superiority is mobilized to paralyze the enemy's central command, to isolate the enemy's armored units through close air support, while the ROK Army plays a major role in ground battles, the division of roles will be successfully materialized and it might lead to a reduction of US ground forces in ROK as well.³³

When the two countries closely coordinate and consult for the best interest of the alliance, it can play a very important role as a regional alliance. In effective functioning of the alliance can contribute not only to the stability of the Korean peninsula but also to building a community of security in East Asia as a regional alliance.³⁴

²⁹ President Roh renamed Sun-shine Policy to the "Peace and Prosperity Policy".

³⁰ The most recent anti Americanism and the protests against US troops stationed in Korea were triggered by the death of two middle-school girls who were crushed by a U.S. armored vehicle in 2002.

³¹ After the September 11 terrorist attack, US has been implementing new strategic concepts through the military transformation and the Global Defense Review (GPR). Accordingly, US has moved from "treat-based" to "capability-based" approach to strategic defense planning, focusing more on what portfolio of capabilities it will need to swiftly counter various forms of threats rather than who might be a threat to US.

³² Based on the agreement between the alliances in 2003, the ROK and U.S decided to relocate the Yongsan Garrison to the Pyeongtaek area by the end of 2008. See Defense White Paper 2004, pp. 110-111.

³³ This scenario is actually reflected in the 2003 plan for the realignment of the UFFK troops. See Defense White Paper 2004, The Ministry of National Defense, Seoul, 2004, p.103.

³⁴ Moon, Chung In: "The Roh Moo Hyun Government and the ROK-US Alliance: Opportunities, Constraints, and Prospects". Borthwick and others, *op. cit.* p. 371.







UNISCI Discussion Papers

THE U.S. INTELLIGENCE REFORM AND THE NATIONAL INTELLIGENCE STRATEGY OF OCTOBER 2005

AUTHOR:¹

GUSTAVO DÍAZ
UNISCI / University of Salford

Introduction

Efforts to improve, alter, or reorganise the U.S Intelligence community are as old as the U.S. intelligence community itself. The terrorist attacks in 2001 brought renewed calls for intelligence reform, with some of the most persistent advocates arguing, “if not now, when. It is important to remember that as Mark M. Lowenthal defends “intelligence is a government activity, where revolutionary proposals tend to be ignored”². What is certain is that the debate over U.S. intelligence reform will go on, largely on its own momentum, with heightened attention during crises or after incidents deemed to be intelligence failures. There have been recent changes to the U.S. intelligence community since 9/11. One of them has been the addition of another agency to the monstrosity that is the bureaucracy of the intelligence community, which is composed of 15 intelligence agencies at present, including those within the State, Defence, Homeland Security, Treasury, Energy, and Justice (counterintelligence) Departments.

So far efforts at reform have been either too difficult to manage or too politically charged to be acceptable. Further, efforts at reform have almost always been triggered by perceptions of failure or hints of scandal. Typically, the response to either scandal or failure has been to look for ways to reorganise the system rather than seek to change the way it works³. One of the major problems affecting the discussions about reform of the U.S Intelligence Community is the absence of a commonly understood and accepted doctrine. Since the publication of the National Intelligence Strategy, there are internal standard procedures but no clearly articulated doctrine. Senior officials usually spend careers within a single agency, and therefore they arrive in senior posts largely ignorant of other parts of the intelligence Community. Without a doctrine for intelligence, they have tended to defend the parochial resources interest of their home agencies⁴.

¹ *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.

² Lowenthal, Mark (2003): *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington D.C., Westport, p. 232.

³ Hulnick, Arthur S. (1999): *Fixing the Spy Machine: Preparing American Intelligence for the Twenty-First century*. Westport, Praeger, p. 191.

⁴ Odom, William E. (2003): *Fixing Intelligence, For a More Secure America*, New York, Yale University Press, p. 11.



William E. Odom pointed out “Do serious structural and organisational problems really exist? One does not need access to classified information to answer yes. It would be extraordinarily surprising if there were not”⁵. Since the U.S. Intelligence Community structure settled into place some forty years ago, it has remained essentially unchanged. Meanwhile, technologies have advanced at a blinding pace in the following decades. The communications revolution alone provides grounds for suspecting that major structural reforms in the Intelligence Community are long overdue. Some adaptations have been made, but not enough to allow full exploitation of the technologies. In that sense, structural problems afflict not only intelligence collection but also intelligence analysis. The needs of executive branch policy-makers, for whom this intelligence was primarily produced, tended to be secondary in both agencies calculations. For example, the handling of intelligence analysis on al Qaeda in the weeks and days leading up to the events of 11 September 2001 offers another example of problems in both analysis and distribution of intelligence⁶. As William E. Odom has recently said “critical scrutiny of the U.S. intelligence community is clearly justified, scrutiny of its structure, organisation and management arrangements”⁷.

1. The historical precedents of U.S. Intelligence reform

Since the Congress of the US began investigating the Intelligence Community in the mid-1970s, the issue of intelligence reform has been raised repeatedly. During the Carter administration several initiatives were taken to implement some of the ideas produced by a committee chaired by Senator Frank Church (D-Idaho), but no fundamental structural change occurred. Several times in the 1980s congressional oversight committees raised the reform issue, and David Boren (D-Okla) actually drafted legislation for several structural changes in the US intelligence community. The House committee also offered an alternative draft, but neither bill became law. In 1994 Senator John Warner (R-Va) introduced legislation for a presidential commission to consider Intelligence Community reforms, and his bill became law. The resulting commission produced its report in early 1996⁸. At the same time, several unofficial intelligence reform studies produce a flurry of activity and a wide variety of proposals⁹ were submitted.

Most of the reform efforts were inspired by sensational problems and episodes within the Intelligence Community, especially in the Central Intelligence Agency (CIA). The church committee was outraged by the evidence that the CIA had attempted assassinations as part of covert actions in the past, and that the army’s counterintelligence units had been used to help the Federal Bureau of Investigation (FBI) keep track of antiwar movement leaders in the late 1960s and early 1970s. On the other hand in the late 1980s, CIA covert actions in Central America became the focus of renewed interest in intelligence reform. In the 1990s a number of incidents within the CIA, involving serious operational failures and still others involving

⁵ *Ibid.*, p. 4

⁶ *Ibid.*, p. 5

⁷ *Ibid.*, p. 7

⁸ Presidential Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community (1996): “The Aspin Brown Commission”, *Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S Intelligence*. Washington: U.S. Government Printing Office.

⁹ See *Making Intelligence Smarter: The future of U.S Intelligence*, New York, Council on Foreign Relations; *The Future of U.S Intelligence*, Washington, Consortium for the Study of Intelligence (1996); *In front the Cold: The Report of the Twentieth Century Fund Task Force on the Future of U.S Intelligence*, New York, Twentieth Century Fund Press (1996).



National Reconnaissance Office accountability for funds, brought the issue once again to congressional and public attention.

After almost three decades of such episodes, no fundamental reform has occurred in the U.S. Intelligence community. Virtually all congressional investigations and reform studies have merely focused on the scandals and raised policy issues. With few exceptions¹⁰, however, structural reform has been largely ignored.

2. The U.S. Intelligence community in the 21st Century

Over the past twenty years, western intelligence services have had to adjust themselves to a succession of radical changes. The world of the 21st century is likely to be fraught with new dangers, coupled with more uncertainty and unpredictability than at any other time in history¹¹. The international arena has become more complicated with the multiplication of actors, sources of crises, means of conflict, increasing economic interdependence, accelerating technological developments and the growing interconnectivity of information and communications; therefore new dynamics and vulnerabilities are now present.

These realities make assessments more complex, developments less predictable and crises and conflicts less calculable. In a field where a great deal of emphasis is placed on reducing uncertainty¹², it is a necessity to remodel the intelligence services for the new requirements of the 21st Century. The information revolution is not just about cheaper communications or faster computers. The information revolution is also changing how people use information to which they have access¹³. To adapt, the intelligence community must abandon many of the old principles on which it was based, replacing them with new approaches. Finally, we must also recognise though that globalization and the technological revolution will provide limited benefits for intelligence services. For this century's new threats, technology by itself will be of no use. Terrorist groups operate in small networks and may therefore avoid being picked up by technical intelligence methods.

As President Bush has declared, "...in an age in which we are at war, the consequences of underestimating a threat could be tens of thousands of innocent lives." He continued: "and my administration will continue to make intelligence reforms that will allow us to identify threats before they fully emerge so we can take effective action to protect the American people."¹⁴

Consequently, it can be argued that human intelligence will be fundamental for this new century. Today's intelligence services are constrained by national budgets and congressional controls; therefore it will be fundamental that governments redefine the role of intelligence

¹⁰ For example, one major feature of the Boren bill of the late 1980s, was the creation of the National Imagery Agency or the creation of the National Imagery and Mapping Agency on 1 October 1996.

¹¹ Gannon, John C.: "The role of Intelligence Services in a globalised world", 21 May 2001, in http://www.cia.gov/nic/speeche_globalizedworld.html.

¹² Lowenthal, Mark M. (1992): *U.S Intelligence: Evolution & Anatomy*, Westport, Praeger, p. 19.

⁹ Treverton, Gregory F. (2001): *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 21.

¹³ Berkowitz Bruce D. y Goodman Allan E. (2000): *Intelligence in the Information Age*. New Haven / London, Yale University Press.

¹⁴ President Bush, George W.: *America's Intelligence Capabilities and Weapons of Mass Destruction*, Dwight D. Eisenhower Executive Office Building, Washington, DC, 31 March 2005, in <http://www.state.gov/nea/rls/rm/44068.htm>.



with the adoption of networked and more flexible structures, thereby making them more efficient. The set of tasks for intelligence services in the 21st century are more complex, more volatile and more numerous than during the cold war. The ethos for tasking intelligence services has always been to go after that which cannot be acquired better, more safely or more cheaply by any other means. The methods of collection have changed dramatically and for the 21st century intelligence services must adapt to the new international environment.

Intelligence is understood both as “information” (such as in the case of the Cuban Missile Crisis) and as instrument of policy (such as in the role of Intelligence in Iraq in 2003), so intelligence is a function of a set of national security objectives and tasks. In this sense intelligence must be something that helps the policy-makers to decide among competing options or that can be used as an instrument they can wield in their relations with foreign powers. The only purpose of the intelligence product for the policy-makers is to serve and assist in the formulation and execution of national security policy, because we cannot forget that intelligence is necessary but not a sufficient requirement for effective national security policy. But for the decision-makers intelligence is also a function of policy in a second less understood sense, one that is usually neglected in public discussions of the intelligence policy nexus. Intelligence activities, process and organisations can be used to implement national security policy and to achieve political objectives. In other words, decision-makers have their own expectations about what intelligence can do for them and have both the right and the duty to choose how to meet their needs. How the decision-makers choose to be served by intelligence can determine how intelligence information is acquired and the intelligence activities undertaken serve them in setting and executing national security policy.

Today in the dawn of the 21st century the policy-makers have to prioritise targets. The information available will always exceed somewhat our capacity to collect and process, in that sense the policy-makers must be conscious of the new requirements for the new century. In the coming century, a great deal of low-intensity conflict and political warfare is likely to take place, “active measures” and covert action, because terrorism is likely to consume most of the policy-makers time and energy. Moreover, such threats are relatively more intelligence-intensive than other aspects of national security policy. Furthermore, they tend to require more human intelligence and specialised, highly targeted, technical collection. Prediction is one of the qualitative measures of intelligence, and it is usually reserved for major political and military events. There have been different authors who point out that the 20th Century may be seen as the age of secret intelligence, because the main focus of intelligence was on penetrating secrets and protecting secrets.

The 21st century, by contrast, may be the age of public intelligence¹⁵. In that sense Tony Blair revealed a Joint Intelligence assessment about Iraq saying in its preface “It is unprecedented for the government to publish this kind of document”¹⁶. Considering that intelligence has been practised in its different forms since the dawn of time it seems paradoxical that it has only been ‘an academic discipline for half a century.’ The conceptual framework in which intelligence is studied must continue evolving and adapting to the new conditions and possibilities of the early 21st century. As more intelligence and intelligence related material than ever before enters into the public domain, scholars of international relations must take greater account of it and study of the role of intelligence.

¹⁵ The idea of public intelligence was found in Wark, Wesley K.: “Learning to Live with Intelligence”, *Intelligence and National Security*, Vol. 18, No. 4, (2003). Also see: Tenet, George J., Director of Central Intelligence: “Iraq and Weapons of Mass Destruction”, Georgetown University, 5 February 2004, in http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/2004/tenet_georgetownspeech_02052004.html

¹⁶ Tenet, *op. cit.*, p. 6.



The Freedom of Information Act (FOIA)¹⁷, which was signed into law by President Lyndon B. Johnson on July 1966, established public access to government information in the U.S. Information not exempted from public disclosure was deemed available to virtually anyone regardless of nationality. Laws were passed requiring that U.S. government agencies release their records to the public on request¹⁸. While 9/11 was the presumed catalyst for the revamped FOIA guidelines, the policy change was actually in keeping with Bush's historic aversion to the release of government papers. In this sense under the Bush administration, the information available has been insignificant¹⁹, including many aspects of National Security. Following the September 11th terrorist attacks, the Bush Administration passed the Oct. 12, 2001 Directive to federal agencies to purge a wide array of potentially sensitive data from their web sites, a decree that, for a time, removed the entire online presence of the Nuclear Regulatory Commission, and which ultimately resulted in hundreds of thousands of pages being deleted from sites maintained by the Department of Energy, the Environmental Protection Agency, the National Archives and Records Administration, and other federal entities. On March 25, 2003, President George W. Bush signed an order that postponed, by three years, the release of millions of twenty-five-year-old documents slated for automatic declassification the following month. What is more, Executive Order 13292, which amended a Clinton Administration order, granted FOIA officers wider powers to reclassify information that had already been declassified and further eliminated a provision that instructed them not to classify information if there was "significant doubt" about the need to do so.

In November, President George W. Bush signed Executive Order 13233, "Further Implementation of the Presidential Records Act", to restrict access to historical presidential papers. Notwithstanding of the measures after 9/11, the cuts in the freedom of information under Bush Administration are a step back to the correct understanding of the requirements of secrecy in a democratic society to protect the National Security, and not to increase the power of the state. As Intelligence deals with information it has been greatly affected by the "information age". The effects of these changes show in several different ways. At one level, they suggest new ways in which information can be more rapidly circulated and used, but not only for the government; society has also been affected by increasing information availability.

However, as Bruce Berkowitz suggests "intelligence is not a 'necessary evil' that democracies must engage in. Intelligence policies are not fundamentally different from other kinds of policies, and intelligence operations are not inherently different from other kinds of operations democracies carry out"²⁰. Nowadays more than ever, intelligence is not only about

¹⁷ *The Freedom of Information Act*, in <http://www.foia.cia.gov>.

¹⁸ A vast bulk of information controlled by the federal government was made available under the act, but many exceptions are applied. These include classified national defence and foreign policy information, privileged or confidential trade and financial information, internal personnel records and documents, information concerning certain law enforcement matters, and geological and geophysical research information concerning wells. FOIA presents serious problems for its application. If it is true that "anyone" can apply for a FOIA, the waiting time is substantial, as any discretionary decision to disclose information protected under the FOIA should be made only after full and deliberate consideration of the institutional, commercial, and personal privacy interests that could be implicated by disclosure of the information. But we cannot forget that the process is very expensive, "The Justice Department says a group that wants to see secret documents about the detention of people jailed after the Sept. 11 attacks first must pay nearly \$373,000 to cover the cost of searching for the information". See: "U.S. demands pay for records search", *Chicago Tribune*, 1 February 2005, in <http://www.chicagotribune.com>. The advance payment doesn't guarantee anything found will be released, and in many cases the trouble is not worth it.

¹⁹ Smith, R. Jeffrey: *Washington Post*, 1 March 2005, p. A02.

²⁰ <http://www-hoover.stanford.edu/publications/digest/031/berkowitz.html>.



secrets. Secrecy is an important element of intelligence, but as Sherman Kent has indicated, intelligence is about information and knowledge that is vital to national survival²¹.

3. 9/11 as an intelligence failure

As the events of 11 September have once again forced intelligence issues onto agenda, the initial reactions have been to treat them primarily as policy matters, ignoring the underlying structural issues. One of the main questions for intelligence in this regard is: Could better intelligence have actually stopped the 9/11 hijackers? The 9/11 Commission certainly believed it could, and this led to the passage of new legislation supposedly designed to make sure that the intelligence problems associated with 9/11 are fixed. In hindsight, as the 9/11 Report correctly points out, detecting the terrorist plot should have been possible if only the “dots” had been connected.

In a field where a great deal of emphasis is placed on reducing uncertainty²², it would be somewhat disheartening to accept that failures may be inevitable, yet the possibility of failure is an inherent aspect of intelligence²³. Failure in intelligence has always attracted more attention than success. Writers on strategic surprise have examined the failure of intelligence services to prevent a wide variety of unexpected events that pose a threat to national security; post 9/11²⁴ the study of intelligence failure has become of particular national concern in the U.S. Despite the traditional focus of intelligence failures being on the analytical process, today it is fundamental to face new threats with effective collection in vast networks. In discussing the new threats, one of the main problems is the collection of information rather than the analysis of them.

These “new” threats are very much diverse; therefore greater emphasis must be placed on identifying an adversary's intentions rather than its capabilities. It is of greater difficulty to assess the intentions of a terrorist group rather than its capabilities. Although there may be strategic indicators of terrorist threats one would expect to see fewer tactical intelligence indicators of terrorist attacks. The first few years of the 21st century have witnessed a transformation in the role of secret intelligence in international affairs. Intelligence and security issues are now more prominent than ever before, in Western political discourse as well as the wider public consciousness.

Public expectations of intelligence have never been greater. As Christopher Andrew points out “during only a year, the threats posed by Osama Bin Laden and Saddam Hussein had succeeded in transforming British government on the public use of intelligence”²⁵. The relationship between policy makers and their intelligence advisors come under unprecedented public scrutiny in the United Kingdom and also the U.S. The leaders of both countries were charged with purposefully distorting intelligence information in order to justify their decisions to declare war in Iraq in April 2003.

²¹ Kent, Sherman (1949): *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton, Princeton University Press, p. vii.

²² Lowenthal, *op. cit.*, p.19.

²³ Betts, Richard: “Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable”, *World Politics*, Vol. 31, No. 1 (1978), p. 62

²⁴ Goodman, Melvin: “9/11. The failure of strategic Intelligence”, *Intelligence and National Security*, Vol. 8, No. 4 (Winter 2003), p. 59-71.

²⁵ Andrew, Christopher: “Intelligence, international relations and under theorization”, *Intelligence and National Security*, Vol. 19, No. 2 (Summer 2004), pp. 29-30.



The 9/11 Commission, in its report issued in July 2004, found that the intelligence community suffered from a lack of institutional imagination before the 11th September 2001 attacks on New York City and Washington. Chapter 8 of the Report goes into great detail about how the Intelligence Community did not fully understand the warning signs, even though “the system was blinking red” with them in the summer of 2001. Chapter 11 describes the many missed opportunities to disrupt al-Qaeda operations. The Community had critical information at its disposal, but it could not sense the importance of what it was seeing. Still, none of the 9/11 Commission proposals offers a clear suggestion about how to institutionalise imagination.

Encouraging the use of alternative analysis was one of the more useful recommendations that emerged from the report issued in March 2005 by the team of former Judge Laurence Silberman and former Virginia Governor and Senator Charles Robb.²⁶ The 600-page report, which denounced the intelligence system for its failure to analyse correctly the allegation that Saddam Hussein had weapons of mass destruction in Iraq, was yet another blow to an intelligence system trying to reorganise in the wake of the 9/11 attack. Some of the changes suggested by Silberman and Robb had already been started when their report appeared; others were dismissed as hard to accomplish. For example, calling for more spies on the ground is easy for such a study commission, but hard to manage, especially in situations where the intelligence officers involved would be serving under the kinds of nonofficial cover that might leave them vulnerable to arrest and possible abuse by local security services.

The 9/11 Commission recommended declassifying intelligence spending, which is currently hidden in the defence budget. It correctly argued that no informed public debate over priorities can occur as long as the public is kept unaware of the total spending and basic distribution of funds in the Intelligence Community. This proposal was both sensible and long overdue. Unfortunately, Congress did not include it in the final reform package.²⁷

The Commission also proposed the creation of an expanded National Counter-terrorism Centre (NCTC), as well as a number of smaller issue specific analytic centres. This recommendation was included as part of the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004. Modelled after the military’s combatant commands, these “national intelligence centres” are to focus on specific issues and regions. The 9/11 Commission recognises that the issues are less technical than policy related in nature. In that sense, the primary purpose of the centres is to help policy-makers coordinate information by pooling intelligence and streamlining information channels. President George W. Bush quickly announced his support of the 9/11 Commission’s recommendations when they were made public in July 2004, issuing in August 2004, three executive orders.

Executive Order (EO) 13354²⁸ established the National Counter-terrorism Centre under the direction of the Director of Central Intelligence (DCI) to integrate U.S. intelligence on terrorism and counter terrorism, conduct strategic operational planning for counter- terrorism activities, assign and coordinate responsibilities for such actions, serve as the central knowledge bank on terrorist groups, and ensure information sharing.

²⁶ Report of the Commission on the Intelligence Capabilities of the U.S. *Regarding Weapons of Mass Destruction*, 31 March 2005, in <http://www.wmd.gov>.

²⁷ 9/11 Commission Report, p. 416.

²⁸ Executive Order 13354 of 27 August 2004, “National Counterterrorism Centre”, in <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo/eo-13354.htm>



EO 13355²⁹, billed as a measure to strengthen the DCI's authority in managing the Intelligence Community, actually reaffirmed previous orders directing specific intelligence agency heads to give the now defunct position of Director of Central Intelligence (DCI) access to their information and assist him in developing the National Foreign Intelligence Program (NFIP) budget and keep intact the Defence Secretary's operational control over the major defence intelligence agencies and intelligence priorities. This was no different from previous practice, where the DCI developed collection and analysis priorities in response to National Security Council (NSC) guidance, even though interagency committees, working through the DCI's Community Management Staff and the Assistant DCI for Collection, actually sorted out the priorities, which were then implemented by the core agencies of the Intelligence Community, Central Intelligence Agency (CIA), National Security Agency (NSA), National Reconnaissance Office (NRO), and National Geospatial Agency (NGA). With close inspection of the executive order, the conclusion must be that the only new material in its guidance to the DCI to develop objectives that would be consistent with the intelligence priorities enunciated in National Security Presidential Directive (NSPD), issued in 2003.

Finally, EO 13356³⁰ directed all agencies working on terrorism and counter-terrorism issues to cooperate in collecting intelligence, producing intelligence reports, sharing such intelligence freely with one another, and disseminating such intelligence widely throughout the Intelligence Community. The executive order established an Information Systems Council (ISC) to develop and operate interoperable terrorism information sharing systems, and required the sharing of terrorism information free of the originator-controlled (ORCON)³¹ limitation, a stipulation that surely produced consternation in the CIA, which has to date been the principal user of the ORCON designation. Despite of these, as Helen Fessenden argues "There is still no single office or individual in the intelligence community to mandate information sharing across all agencies"³².

4. USA Patriot Act

After 9/11 The "Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act" of October 2001, better known by its acronym: "USA PATRIOT ACT"³³, decreased the ability of American citizens to obtain information about their government and, at the same time, gave the government the means to pry into the personal lives of those same citizens³⁴. In essence, the Patriot Act authorised a

²⁹ Executive Order 13355 of August 27, 2004, "Strengthened Management of the Intelligence Community", in <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo/eo-13355.htm>

³⁰ Executive Order 13356 of August 27, 2004, "Strengthening the Sharing of Terrorism Information To Protect Americans", in <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo/eo-13356.htm>.

³¹ When an agency disseminates intelligence and other classified information, it must ensure that only the appropriate people receive the information. Specifically, the recipients of classified information must have a need to know the information and have been granted the proper level of security clearance. The agency that originally collected the intelligence may mark it ORCON, or originator controlled. All agencies that receive this information must receive permission from the originating agency before further dissemination. Agencies usually mark a document ORCON for two reasons. First, it allows the originating agency to protect the sources and methods disclosed in the classified document. Second, it is a vehicle to allow the originating agency to control how the information or conclusions in a document are used.

³² Fessenden, Helen: "The Limits of the Intelligence Reform", *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 6 (2005), p. 118

³³ *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*, in <http://www.fas.org/irp/crs/RL31377.pdf>.

³⁴ Milchen, Jeff: "Patriot Act II Bush Administration Escalates Its War on Americans", *Freedom Pacific New Services*, 11 February 2003, in <http://news.pacificnews.org/news>.



host of new law enforcement and intelligence-gathering provisions sought by Attorney General John Ashcroft and the Bush Administration. For example, the Act includes changes to the laws regulating surveillance, making it easier for the government to surreptitiously gather information about individuals³⁵. This law dismantles the regulatory firewall between internal and external intelligence, which was erected in the late 1970s in the wake of the Watergate investigations of intelligence abuses. In fact the CIA and the FBI are now much more free to share information.

5. The concept of public intelligence

In September 2002 Tony Blair's government issued a 55 page dossier on Iraq's weapons of mass destruction, the first published official document based on detailed Joint Intelligence committee (JIC) assessments. Tony Blair said in his introduction that "It is unprecedented for the government to publish this kind of document"³⁶. Tony Blair finally rested the traditional taboo that the British government does not mention their intelligence services. Officially the secret services did not even exist. We can argue that after September 11 the threats posed by Osama Bin Laden and Saddam Hussein had succeeded in transforming British government policy on the public use of intelligence. Today intelligence is more deeply and visibly embedded in the conduct of international relations than ever, over a whole range of issues from counter-terrorism to UN peacekeeping.

Also in September 2002 the Bush administration in the National Security Strategy³⁷ pointed out the necessity of good intelligence after the cold war and the appearance of the "new threats" of the 21st century, "In a new environment in which a fusion might occur between the new age's worst nightmares, terrorism, rogue states and the proliferation of weapons of Mass Destruction...". The document laid down three conditions for the future performance of intelligence³⁸: Firstly, the requirement for good intelligence and early warning of emerging threats. Secondly, the need to build international coalitions on the basis of a shared conviction about emerging threats. Finally, the capacity to win pre-emptive wars quickly, with minimal casualties.

The last war in Iraq was the first test case for the strategy of pre-emption. In 16 October 2003, in San Bernardino, California, Bush reiterated American determination to pursue a strategy of preemption, when circumstances demanded it. The challenge for America, as Bush put it, was to "show our motives are pure"³⁹. And as Wesley K. Wark describes them, "pure motives" require public intelligence⁴⁰:

We conclude that, if intelligence is to be used more widely by governments in public debate in future, those doing so must be careful to explain its uses and limitations. It will be

³⁵ Schulhofer, Stephen (2002): *The Enemy Within: A Century Foundation Report*. New York, The Century Foundation Press, p. 1.

³⁶ *Iraq's Weapons of Mass Destruction: The Assessment of the British Government*. London, The Stationery Office, 24 September 2002.

³⁷ <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

³⁸ Wark, Wesley: "Learning to live with Intelligence", *Intelligence and National Security*, Vol. 18, No. 4 (2003)

³⁹ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/10/20031016-3.html>

⁴⁰ *Ibid.*, p. 126.



essential, too, that clearer and more effective dividing lines between assessment and advocacy are established when doing so⁴¹.

It could be said that the age of public Intelligence will demand a revolutionary change in the practice of intelligence and the doctrine of secrecy; but we cannot forget that great care will also be required in protecting intelligence sources and methods, to ensure that the intelligence product does not become completely politicised. Intelligence is always important for the decision making and as Christopher Andrew and David Dilks reminded us “intelligence is the missing dimension in our understanding of critical policy-making decisions in the realm of international relations”.

The pre-emptive attack is now official U.S. policy. With such doctrine, the role of intelligence has become fundamental. With this in mind, the case for a pre-emptive attack based on Iraq’s weapons of mass destruction capability was backed by the intelligence community⁴². According to Bob Woodward in his book *Plan of Attack*, “The underlying intelligence about the threat from another country, the power and quality of information, was a point worth discussing, Rumsfeld believed. What information would you require and with what degree of certainty before you launched a pre-emptive attack?”⁴³

As Richard A. Best defends “Despite the importance of intelligence, the evidence collected and analysed by U.S. intelligence agencies in recent years may not have been the central factor in framing U.S. policies towards Iraq”⁴⁴. Some senior policy-makers in the Bush Administration had come into office with a deep conviction that Saddam Hussein’s government presented an ongoing threat to U.S. and Western interests in the Middle East.

In particular, the pre-war intelligence estimate that Iraq was reconstituting an extensive nuclear program was largely discredited⁴⁵. However, policies will be judged on their results. Intelligence analysis can inform policymaking, but it does not substitute for it⁴⁶.

Except for the disagreement on reconstruction of Iraq’s nuclear program, intelligence solidly backed the Bush administration, when they began to argue for military action against Iraq. The U.S. intelligence community was in agreement regarding Iraq having a biological and chemical weapons capability. Unfortunately, this knowledge was based on reliable information in most cases at least 15 years old and, in the best case, over five years old. In fact, no one in the U.S. intelligence community had valid information confirming that Iraq possessed weapons of mass destruction. In that sense, there is a crucial difference between knowing and assuming. The issue of a link between Iraq and terrorism was more divisive, not within the intelligence community, but between the intelligence community and those in leadership positions. The solution, the policy employees recommended, was to ignore the CIA

⁴¹ *Butler Committee Report*, in <http://www.archive2.official-documents.co.uk/document/deps/hc/hc898/898.pdf>, p. 146.

⁴² U.S. Senate Select Committee on Intelligence (SSCI): “Report on the US Intelligence Community’s Prewar Intelligence Assessments on Iraq”, 7 July 2004, p. 461, in <http://www.intelligence.senate.gov/iraqreport2.pdf>.

⁴³ Woodward, Bob (2004): *Plan of Attack*. New York, Simon and Schuster, p. 133.

⁴⁴ Best, Richard A. Jr. “U.S. Intelligence and Policymaking: The Iraq Experience”, *CRS Report for Congress*, 2 December 2005, <http://fpc.state.gov/documents/organization/32000.pdf>, 6 January 2006.

⁴⁵ See *Statement by David Kay on the Interim Progress Report on the Activities of the Iraq Survey Group (ISG)*, 2 October 2003, en http://www.odci.gov/cia/public_affairs/speeches/2003/david_kay_10022003.html. The Report adds, however, that “We have discovered dozens of WMD-related program activities and significant amounts of equipment that Iraq concealed from the United Nations during the inspections that began in late 2002.”

⁴⁶ Best, *op. cit.*



analysis of the reliability of the sources and just take the raw information at face value. “we know the answers; give us the intelligence to support the answers”⁴⁷. In fact, the question of an Al-Qaeda link with Iraq was investigated by the 9/11 Commission⁴⁸. Unfortunately for the Bush administration, there was no evidence upon which the intelligence community could assess that there was a formalised link between Iraq and Al- Qaeda. There were reports of some meetings, and even of some individual training, but no evidence of an ongoing Iraq-Al-Qaeda connection⁴⁹.

The Senate Committee on Intelligence conducted a review of pre-Iraq War Intelligence and issued a report on 7 July 2004. The committee looked into allegations of “pressure” applied by policy-makers on intelligence analysis to change their assessments. The overall committee report stated in its conclusions that “The committee did not find any evidence that administration officials attempted to coerce, influence or pressure analysts to change their judgments related to Iraq’s Weapons of Mass Destruction capabilities”⁵⁰. In fact, intelligence supporting a pre-emptive attack against Iraq was shaped, from the top down, by the leaders of the Bush administration. The intelligence assessment that there were no formal ties between al-Qaeda and Iraq was correct, but was not accepted by the Bush administration. Lacking the answer they sought from the intelligence community, the administration turned to an ad hoc team in the Department of Defence.

The senate select of committee on intelligence took up the challenge to determine how intelligence had reached its erroneous conclusions long before David Kay came to his revelation. In June of 2003 the Committee reviews of the Pre-War intelligence on Iraq. Nearly a year later the Committee released the first part of his findings of the 7th July 2004. The Bipartisan Committee agreed to 1017 conclusions, the first being: “most of the major key judgment in the intelligence community’s October 2002 National Intelligence Estimate (NIE), *Iraq’s continuing programs for weapons of mass destruction, either overstated or where not supported by the underline intelligence reporting. A series of failures, particularly in analytic trade craft, let to the mischaracterization of the intelligence.*”⁵¹

The Committee limits “group thinking” to the intelligence community only and stresses in its conclusions that there was no political pressure on analysts to change their assessments. Several members of the Committee disagree about the absence of political pressure.⁵² When it came to weapons of mass destruction there was little need for pressure, everyone from the President down believed that Saddam possessed weapons of mass destruction. When conducting a pre-emptive war, the evidence of eminent danger should be clear. Secretary of Defense Rumsfeld believed, according to Woodward’s *Plan of Attack*, that the Intelligence upon which a pre-emptive attack was based, should be vetted.⁵³ The Bush administration, however, admitted that they did not need, nor could they afford, to wait for a smoking gun in the form of a mushroom cloud.⁵⁴ The objectivity of intelligence was hindered by a leadership that only questioned assumptions that were contrary to the administration “group think”.

⁴⁷ As General William C. Westmoreland said related to the war in Vietnam in June 1968. Sharp, U.S.G. and Westmoreland, William C. (1968): “Report on the War in Vietnam”. Washington, GPO, p. 199.

⁴⁸ “The 9/11 Commission Report”, pp. 228-229, in <http://www.9-11commission.gov/report/911report.pdf>. (Accessed 14 September 2005).

⁴⁹ U.S. Senate Select Committee on Intelligence (SSCI), *op. cit.*, pp. 345-348.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 284.

⁵¹ U.S. Senate Select Committee on Intelligence, “Report on the US Intelligence...”, *op. cit.*, p. 14.

⁵² *Ibid.*, pp. 449, 457-459, 500-501.

⁵³ Woodward, *op. cit.*, p. 133.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 179, 202.



Objectivity was further clouded by the dual responsibilities of the Director of Central Intelligence to implement policy through covert operations, while at the same time providing analysis that could potentially contradict that same policy.

Leaders make decisions and have an intense commitment to the success of their policy, according to Deputy Secretary of Defense Paul Wolfowitz in an article on the relationship of intelligence and policy-makers.⁵⁵ If intelligence challenges the assumptions of policy, Wolfowitz suggests that intelligence must emphasise the evidence, laying out the facts and their relationships. The analysts must also be prepared to defend their positions. While the intelligence community apparently maintained its objectivity regarding the link between Al-Qaeda and Saddam Hussein, it fell victim to a cumulative loss of objectivity and “group thinking” regarding Iraq’s weapons of mass destruction. There is little doubt there is a conflict of interest and loss of objectivity when intelligence crosses over into the realm of implementing policy through analysis without facts. The Senate Select Committee on Intelligence criticised the Central Intelligence Agency for not having a single spy with knowledge of Iraq’s Weapons of mass destruction.⁵⁶ In fact, all the technical capability of the United States intelligence community proved inadequate in proving information on Iraq’s weapons of mass destruction and ties with Al- Qaeda.

As Richard Perle pointed out “Since the attacks on the World Trade Centre and the Pentagon, terrorism has become the first priority of the U.S. government”... “President Bush’s war on terror jerked our national security bureaucracy out of its comfortable routines. He demanded that the military “fight new wars in new ways”⁵⁷. This ideology meant that with Iraq, U.S. forces overthrew Saddam Hussein’s entire regime with half the troops and in half the time it previously took to merely shove Saddam out of Kuwait in 1991. However, at the same time the U.S is losing the peace⁵⁸. It cannot be forgotten although, that when it is accepted that the first line of defence against terrorism has to be better intelligence, the perceived integrity of the intelligence agencies should not have been undermined, by the distortion of the reports in the course of the political process. For the Bush administration it was just a matter of time before Saddam Hussein would regain the resources to acquire the weapons of Mass Destruction that he tried to develop in the past.

President Bush and Prime Minister Blair “must” make judgements on the best available evidence, and they must weight the evidence carefully, always mindful of the consequences of acting under conditions of uncertainty derivate of the nature of the intelligence itself. For Richard Perle, “a failure to act on the available intelligence by taking the risk that Saddam did not possess weapons of mass destruction and therefore leaving him in place could have catastrophic consequences. But the dangers to remove him would entail far less risk, far less danger, than discovering too late that he did indeed have the chemical and biological weapons”⁵⁹.

At the same time the Bush administration described the threat posed by Saddam’s regime as “global”, that is for all countries, not only the U.S. Although, from my point of view, it is

⁵⁵ Davis, Jake: “The Challenge of Managing Uncertainty: Paul Wolfowitz on Intelligence-Policy Relations”, *Studies in Intelligence*, Vol. 39, No. 5 (1996), in <http://www.cia.gov/csi/studies/96unclass/davis.htm>. (Accessed 15 September 2005).

⁵⁶ U.S. Senate Select Committee on Intelligence, “Report on the US Intelligence...”, *op. cit.*, p. 260.

⁵⁷ Frum, David and Perle, Richard (2003): *An End to Evil: How to Win the War on Terror*. New York, Random House, pp. 5-7.

⁵⁸ Boot, Max: “The New American Way of War”, *Foreign Affairs* (July- August 2003), p. 43.

⁵⁹ Frum and Perle, *op. cit.*, p. 26.



now clear that the U.S. and Britain did not find the right balance of persuasion and objectivity in their public analyses of the threat before the war and in their arguments in favour of the conflict. Further more, no evidence surfaced during or soon after the war that tracked with the previous U.S. and British intelligence assessments, indicating that Iraq had the capability to use weapons of mass destruction in war fighting, or indicated had active programs for the production of weapons mass destruction that were creating an imminent threat.

6. The creation of the “Director of National Intelligence” (DNI)

It is enormously difficult to make different agencies in the huge national security bureaucracy to work together. President Bush has issued an executive order calling on U.S. intelligence agencies to share information related to terrorism and set up an “Information Sharing Council.” The 9/11 Commission called for a National Intelligence Director (NID), while the final legislation designated a Director of National Intelligence (DNI). For the sake of clarity we use only the latter title.⁶⁰ The legislation also included provisions that direct the DNI to use high-quality analytic all methods, and to protect the objectivity of analysis. However, the DNI’s real authority is ambiguous. The creation of the new post of Director of National Intelligence, or DNI, in an effort to coordinate the 15 different federal agencies engaged in intelligence work.

Despite Congress rush to pass the legislation, the White House quickly discovered that finding someone with the proper credentials to take the DNI job was not so straight forward. Several well-known officials decided to pass up the position, including Army General Tommy Franks, who knew little about the inner workings of intelligence, and former Director of Central Intelligence (DCI) Robert M. Gates, who perhaps knew too much⁶¹. Finally, in early 2005, President George W. Bush named John Negroponte, a career diplomat and former ambassador to the United Nations (UN) and Iraq, as his first DNI. New DNI John Negroponte, must assert his authority over the agencies, which the legislation leaves somewhat vague. In the words of Arthur S. Hulnick “the DNI position was not given the kinds of control over the IC that were necessary. The legislation was ambiguous at best, and seems to be causing more harm than good⁶²”.

Although given broad nominal control over budgets, personnel, and tasking, there is no guarantee that the DNI, John Negroponte, will have the bureaucratic influence to impose his will over the community, especially because the reform bill stated that the DNI cannot “abrogate the statutory responsibilities” of the Secretary of Defense. Meanwhile, DCI Porter A. Goss will fight to retain control over the CIA after being stripped of other responsibilities. Under these conditions, how the DNI will be able to force the Community to become more imaginative is itself hard to imagine. The DNI “shall establish a process and assign an individual or entity the responsibility for ensuring that, as appropriate, elements of the intelligence community conduct alternative analysis... of the information and conclusions in intelligence products.”

Traditionally in the U.S. intelligence community there is not a single individual in charge of everything. The 1947 Act known as the National Security Act, named the Director of the

⁶⁰ “The 9/11 Commission Report”, *op. cit.*, p. 428.

⁶¹ Hulnick, Arthur S.: “Indications and Warning for Homeland Security: Seeking a New Paradigm”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 18 (2005), p. 7

⁶² *Ibid*, p. 9



Central Intelligence (DCI) as the primary advisor of intelligence issues⁶³. But the creation of the Director of National Intelligence replaces the DCI as the 1st advisor to the president. The problem is that the DNI does not have a collection agency or a bureaucratic basis, but despite of this they have a lot of budget power. As Helen Fessenden concludes, “Negroponte’s office is simply another layer of bureaucracy over all agencies rather than a force that can push through necessary structural changes to streamline the intelligence community and foster more accountability”⁶⁴. In this sense Negroponte has significant power on paper, but he has spent much energy on projects that do little to further bureaucratic transformation. The new (DNI) will not have a free hand to dramatically reshape American intelligence, for example, by collapsing all the intelligence collectors into a single agency.

7. The National Intelligence Strategy, October 2005

The new concept of “national intelligence” codified by Intelligence reform and the terrorist prevention act was passed by congress in 2004. Its publication on October 26, 2005 coincided with the six-month anniversary of the establishment of the Office of the Director of National Intelligence (ODNI). A comprehensive U.S. strategy that was designed to integrate the missions of the 15 intelligence agencies better, while enhancing the collection of intelligence on threats to U.S. national security world-wide was released by the director of national intelligence. As John Negroponte affirms “national intelligence must be collaborative, penetrating, objective and far sighted”⁶⁵. In other words, the Strategy is a strengthening and solidification of the existing Homeland/National Security apparatus into a more centralised structure.

The document sets forth the framework for a more unified, coordinated and effective Intelligence Community trying to address the main changes occurring in the world today for the intelligence services, as John Negroponte points out: “a strategy is statement of fundamental values, highest priorities, and orientation toward future, but it is an action document as well. For the US national Intelligence, the time for change is now. There are no easy answers to the risks contemplated here or the risks that might come”⁶⁶.

The National Intelligence Strategy will guide Intelligence Community policy, planning, collection, analysis, operations, programming, acquisition, budgeting, and execution. These activities will be overseen by the ODNI, but implemented through an integrated Intelligence Community. Outlining the document's two types of strategic objectives, mission and enterprise, the strategy recognises each Intelligence Community member's strengths and competencies.

As detailed in the strategy, mission objectives relate to those efforts to predict, penetrate, and pre-empt threats to the U.S. national security, and assist all who make and implement U.S. national security policy, fight U.S. wars, and enforce the laws.

Missions objectives outlined in the National Intelligence Strategy are as follows⁶⁷:

⁶³ With the new legislation it is not clear who is going to give the president the daily brief among other issues.

⁶⁴ Hulnick, Arthur S., *op. cit.*, p. 119.

⁶⁵ *The National Intelligence Strategy for the United States of America* (October 2005), in http://www.globalsecurity.org/intell/library/policy/national/nis-usa_october2005.pdf

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*



1. *Defeat “terrorists” at home⁶⁸ and abroad by disarming their operational capabilities and seizing the initiative from them by promoting the growth of freedom and democracy.* Nowadays, terrorism is a traditional threat with a new face, due to the impact of globalisation and new technologies. Today global terrorism⁶⁹ has different aspirations than the ideological terrorism of the twentieth century. This new kind of terrorism is at war against western values and it wishes to destroy the western way of life. Intelligence rather than military or police force has been the first line of prevention against this kind of threat. Terrorism presents many problems for the intelligence services⁷⁰, as they are often closely networked groups. This being the case we must emphasise human intelligence as fundamental in the war against terror. Intelligence will also need new approaches⁷¹ in meeting terrorist threats, as the old structures of the cold war are inappropriate for this new kind of “war”.

2. *Prevent and counter the spread of WMDs.* The spread of advanced conventional and unconventional military technologies, (chemical, biological, and nuclear), as well as the ballistic missiles to deliver them; is creating new instabilities.⁷² Those who possess unconventional weapons may be tempted to use them. Those who do not possess them, or those who see themselves as especially vulnerable to unconventional warfare, may be tempted to act against these capabilities before they can be fully deployed or employed by adversaries. Thus, there is not only a diffusion of political power, but a corresponding diffusion of military power that has greater potential for devastation if order breaks down⁷³. We must not forget the importance of controlling weapons of mass destruction, conventional arsenals, small arms proliferation, sensitive technologies and their relationship both to rogue state threats and global terrorism⁷⁴. Both present a common characteristic in that they are willing to utilise such weapons for tactical success. Intelligence will be essential in meeting such a threat by controlling and monitoring the movement of double-use materials and the movement of weapons around the world.

3. *Bolster growth of democracy. This includes the “support of diplomatic and military efforts (including pre-and post-conflict) where intervention is necessary”.* In this particular regard, the **assumption that democratic nations are peaceful countries** is rooted in the post-World War II reconstruction of West Germany and Japan, because the two former members of the Axis were transformed from America’s mortal enemies into close allies and trading partners. As President George W. Bush put it: “because democracies respect their own people and their neighbours, the advance of freedom will lead to peace.” Although there may be a certain amount of truth to this logic, it is not necessarily true that all future democracies will be friendly to the United States, especially democracies in Muslim countries. If free and popular elections were held in Pakistan, Egypt, Saudi Arabia and Jordan, the resulting governments would likely be anti-American.

⁶⁸ Note the emphasis on “at home”.

⁶⁹ Kurth Cronin, Audrey: “Behind the curve .Globalization and International Terrorism”, *International Security*, Vol. 27, No. 3 (Winter 2002/03), p. 42.

⁷⁰ Aid, Matthew M: “All Glory is Fleeting: Signit and the fight against international terrorism”, *Intelligence and National Security*, Vol. 18, No. 4 (Winter 2003), p. 81

⁷¹ Herman, Michael, “Counter-Terrorism, Information Technology and Intelligence Change”, *Intelligence and National Security*, Vol. 18, No.4 (Winter 2003), p. 42.

⁷² Haass, Richard N. (1999): *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*. Washington, DC, Brookings Institution, p. 71.

⁷³ Scott, James A. (1998): *After the End: Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*. Durham, NC, Duke University Press, p. 74

⁷⁴ *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (December 2002), in <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/wmdstrategy.pdf>.



4. *Develop innovative ways to penetrate and analyses the most difficult targets (the unnamed “targets” are characterised as “tough adversaries that know a great deal about our intelligence system”).* There is a relative weakening of the nation-state. Technology, the Internet, television, telephones and fax machines all increase the scope and impact of communications across state borders, making it much more difficult for governments to control what their citizens know and what others know about them. Moreover, the state is getting weakened from the outside (regional organizations, a stronger UN Security Council, International Monetary Fund, non-governmental organisations, corporations, and private individuals)⁷⁵. These trends contribute to the difficulty and at times inability of existing governments to contend with challenges to their authority.

5. *Anticipate developments of “strategic concern”.* The world of the 21st century is likely to be fraught with new perils, coupled with more uncertainty and unpredictability than at any other time in history⁷⁶. The international arena has become more complicated with the multiplication of actors, sources of crises, means of conflict, increasing economic interdependence, accelerating technological developments and the growing inter-connectivity of information and communications; therefore new dynamics and vulnerabilities have come into play.

The U.S. Intelligence Community must provide the basis of knowledge for a state; they must also, at all times, be able to warn of impending crises and detect possible surprises, dangers, threats or attacks in advance. The principal mission of an intelligence service is to alert and support decision makers (political or military) on issues with which they are concerned. The rapid evolution of the strategic, political and economic environment since the end of the Cold War has furthered the quest for information on security issues that governments will have to pursue. With conventional military threats diminishing⁷⁷, new risks and dangers connected with proliferation, globalisation and destabilisation multiply the security challenges. These realities make assessments more complex, developments less predictable and crises and conflicts less calculable. In a field where a great deal of emphasis is placed on reducing uncertainty⁷⁸, it must be necessary to remodel the intelligence services for the new requirements of the 21st Century.

Enterprise objectives relate to the ability to transform faster than threats emerge, protect what needs to be protected, and perform U.S. duties according to the law. Enterprise objectives in The National Intelligence Strategy are⁷⁹:

1.-*Build an integrated intelligence capability to address threats to the homeland, consistent with U.S. laws and the protection of privacy and civil liberties.* With the fall of the Soviet Union the nature of conflict has changed. Today there are many non-military risks and threats, and the development of internal conflict and failed states requires new approaches for intelligence services. Cooperation and intelligence sharing will be fundamental for the success of international coalitions.

2.-*Strengthen analytical expertise, methods, and practices; tap expertise wherever it resides; and, explore alternative analytical views.* 3.- *Rebalance, integrate, and optimise*

⁷⁵ Scott, *op. cit.* p. 60

⁷⁶ Gannon, *op. cit.*

⁷⁷ For the end of the Cold War and how we explain later on for the different changes in the nature of the conflict.

⁷⁸ Lowenthal, *op. cit.*, p. 19. Also see Treverton, *op. cit.*, p. 21.

⁷⁹ *The National Intelligence Strategy, op. cit.*



collection capabilities to meet current and future customer and analytic al priorities. In this sense monitoring the activities and intentions of Islamic extremists has proven exceptionally difficult due in part to their vastly diverse backgrounds.

4.-Attract, engage, and unify an innovative and results-focused Intelligence Community workforce. 5.-Ensure that Intelligence Community members and customers can access the intelligence they need when they need it. Which means a great focus in the U.S. intelligence cycle as a tool to respond to the threats of the 21st Century century.

6.-Establish new and strengthen existing foreign intelligence relationships to help the U.S. meet global security challenges. At the end of the Cold War many of the traditional intelligence alliances of these democratic states were downgraded and in some cases broken off.⁸⁰ The lack of a common enemy meant that interests diverged and with it the close co-operation of intelligence services. A great deal of emphasis was placed on economic intelligence as the greatest priority for nation-states.⁸¹ With the developing threat of asymmetric warfare from authoritarian states and Islamic extremists, these intelligence services have had to readjust to new realities. By the end of the 20th century the intelligence services of these liberal democratic states had begun to recognise the importance of co-operation in dealing with the threat of weapons of mass destruction (WMD) and the authoritarian states seeking to utilise them.⁸² With the increasing number of terrorist attacks by Islamic extremists, intelligence alliances will be crucial in dealing with the two major threats of the 21st century. As intelligence services spent much of the last century being preoccupied with symmetrical warfare, they will also have to make structural adjustments in order to combat the rise of trans-national asymmetric threats.

7.-Create clear, uniform security practices and rules that allow the U.S to work together, protect secrets, and enable aggressive counterintelligence activities.

8.-Exploit path-breaking scientific and research advances that will enable the U.S to maintain and extend our intelligence advantages against emerging threats. In this sense, the American intelligence agencies must move faster, further, and in more directions than once thought possible, in order to just keep up. Similar challenges face any other country's intelligence establishment. Coming at a time of renewed crisis and conflict, with major decisions on the horizon concerning the commitment of intelligence resources, these challenges are clear, stark, and unavoidable.

9.-Learn from successes and mistakes to anticipate and be ready for new challenges. Intelligence has to be used as evidence for the decision-making, not as interference. In Iraq, for example, the WMD were not found by the time the decision had to be made. In that sense, most analysts inside and outside the U.S. government including those who opposed going to war would have bet that Iraq still had WMD programs and some stockpiles, at least of chemical weapons. That's why U.S intelligence needs to focus even harder on improving collection and on understanding the true limits of information at any given moment. Even the best analyst cannot make intelligence out of whole cloth. But the most important lesson to

⁸⁰ Pollack, Kenneth M.: "Securing the Persian Gulf: Washington Must Manage Both External Aggression and Internal Instability", *Brookings Review* (Fall 2003), p. 21.

⁸¹ Danker, John: "Economic Espionage Increases, Threatening National Security", *Insight on the News*, 18 July 1994, p. 38.

⁸² Deutch, John M. and Smith, Jeffrey H.: "Smarter Intelligence", *Foreign Policy* (January-February 2002), p. 67.



draw from the war in Iraq is appreciating how intelligence really fits into the making of U.S. foreign policy.

Attempting to understand an often-hostile world with incomplete data is, in essence, not an intelligence problem at all. Indeed, it's a policy problem, and pivots on the kinds of risks an official is willing to accept on behalf of his country. Critics of the Bush administration claim officials "cherry picked" intelligence to fit their own preconceptions or relied too much on outside analysts. This suggests that intelligence is or ought to be the most important input for government officials. In reality, intelligence is just one drop in a fire-hose torrent of facts and analysis a decision-maker sees every day. Personal contacts, think tank papers, press reports, and the gut reactions that the decision-maker brings to office are usually much more important. After all, that's why we have elections. If policy automatically followed from intelligence, what would be the sense in choosing one candidate over another? When used prudently, intelligence can contribute to good policy. But history shows that any policymaker can seize upon bits of intelligence that confirm his or her worst fears or greatest hopes, especially when there's little to choose from. Even as that data begins to look more fragile, those long-cherished views can be hard to let go. That's exactly how policy and intelligence should work in a democracy.

On the other hand the UK, the main vehicle for the Government's use of intelligence in the public presentation of policy was the dossier of September 2002⁸³. The assessment of Iraqi WMD capabilities served as the prime justification for a succession of decisions and actions that led to the invasion of Iraq in March, 2003. This justification for the war has come under acute scrutiny because of the apparent failure to locate the expected stockpiles of WMDs. On 14 July, Lord Butler of Brockwell derived his report on the intelligence that contributed to the decision to go to war in Iraq⁸⁴. It will have to do with the future working of the British intelligence services and their relationship with the Government, rather than the government presentation of intelligence product to a public audience.

Lord Hutton cleared the Government of deliberately inserting false intelligence into their published dossier on Iraqi WMD. The Hutton Report left the wider questions about the Government's propriety in its handling of intelligence unanswered. For instance, questions remain regarding the possibility that the Government and Intelligence Services "cherry-picked" intelligence that tended to support the case for war, and/or that the public presentation of this intelligence was misleading. One of the main conclusions of the Inquiry was that key intelligence used to justify the war with Iraq has been shown to be unreliable. Examining the management of British intelligence in the light of evidence presented to the Butler Inquiry it showed clearly that the failure to find WMD in Iraq six months after Saddam was toppled was 'a failure of intelligence, not of Government'. Prime Minister, Tony Blair, had not been guilty of inventing intelligence, as had been alleged, to support a policy decision (to attack Iraq)⁸⁵. If the intelligence community is found entirely at fault, then critics of the government will conclude that the intelligence community has been made a scapegoat.

In trying to diagnose any failure of intelligence it is essential to bear in mind that intelligence is not about whether or not one **has complete information**; the purpose of intelligence is to acquire fragments of information where otherwise there would be none. One rarely, if ever, has all of the pieces of the proverbial jigsaw puzzle. It is evident that the raw

⁸³ "Iraq's Weapons of Mass Destruction: The Assessment of the British Government", in <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/iraqdossier.pdf>.

⁸⁴ "Butler Committee Report", in <http://www.butlerreview.org.uk/report/index.asp>.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 119.



intelligence available was highly fragmentary, and of limited reliability. In intelligence terms the raw intelligence was accurate, or as accurate as possible, but it was erroneously assessed by the members of the Joint Intelligence Committee. In this scenario, those responsible for evaluating, collating and integrating intelligence with information from other open sources, reach incorrect conclusions either by basing the assessment on false assumptions about the intelligence target, or by incorrectly weighting or interpreting the available intelligence. Much of what the intelligence indicated was that the Iraqi regime was still pursuing research programmes in chemical and biological weapons, and had a nuclear research programme on paper but held in abeyance until a lifting or loosening of sanctions allowed its reactivation.

Respecting this particular point, I strongly think that Saddam was not an imminent threat to the West. He may have had weapons but I think he had no means of delivery. More important, he had no motive: no ideological dispute with the West and he was not suicidal. In my view, material was cooked up to try to provide a rationale for the Prime Minister's decision to back Bush in the Iraq invasion. For the decision-makers, the only purpose intelligence's product serves is to assist in the formulation and execution of national security policy. But intelligence is not sufficient requirement for effective national security policy. Decision-makers have their own expectations about what intelligence can do for them. In that way how policy-makers choose to be served by intelligence can determine how intelligence information is acquired and the intelligence activities as well. However, policy-makers have devoted little effort to understanding the role of intelligence in the formulation and execution of national security policy.

10.-Eliminate redundancy and programs that add little or no value and re-direct savings to existing and emerging national security priorities.

Conclusion

There had been an assumption that the end of the Cold War would usher in a period of international relations in which political and military competition would diminish and the need to use force abroad would decline⁸⁶. By the beginning of the 1990s, it looked as though a world was emerging in which democratic and market-oriented governments would dominate, in which long festering conflicts were being solved, and in which the United Nations was finally beginning to resemble the institution desired by its founders.⁸⁷ The Soviet Union and later Russia were working with the U.S. to manage conflicts; gone were the days when Russia provided material and diplomatic backing for its client states while casting vetoes in the Security Council to frustrate Western initiatives. Neither Russia nor anyone else was able or willing to compete with the U.S. as a superpower in the political-military realm on a global scale. It thus became possible for the George H.W. Bush administration to speak of building a new world order in which states did not threaten or use force to settle disputes and governments embraced democracy, human rights, and liberal economic policies⁸⁸.

In reality things have developed very differently to this view. There have been some positive developments, including movement toward rapprochement in the Middle East, as

⁸⁶ Snow, Donald M. (1991): *The Shape of the Future: The Post-Cold War World*, Armonk, NY: M.E. Sharpe, p. 16

⁸⁷ Scott, *op. cit.*, p. 14.

⁸⁸ O'Hanlon, Michael E. (1992): *The Art of War in the Age of Peace: U.S. Military Posture for the Post-Cold War World*, Westport, CT, Praeger, p. 32.



well as peace and prosperity in Latin America and East Asia. But there are many undesirable developments, including a variety of humanitarian disasters in Africa, growing tensions on the Korean Peninsula, several civil wars, the threat of WMD proliferation, and lastly terrorism. On balance, the post-Cold War world has been a messy one where violence is common, where conflicts within and between nation-states are common, and where the question of military intervention becomes more, rather than less important, and more, rather than less complicated.

The changes intrinsic to the post-Cold War world have created new, intense conflicts that complicate any prospective use of force. On the other hand, a number of political and technological developments enhance opportunities to use military might effectively. The erosion of blocs and alliances makes it easier (in the political sense) to use force against individual states.⁸⁹ There is little fear of direct conflict between superpowers growing out of a local confrontation with a third state, and less danger that a great power rival will furnish political, economic, and military support to client states.

Modern wars have revealed emerging technologies, in particular precision-guided munitions (PGMs), creating new, more discrete opportunities for countries to act militarily.⁹⁰ Far fewer munitions can be used with equal or greater impact.⁹¹ The chance of unwanted (collateral) damage is less. Other technologies provide greater confidence of access to the airspace of another country at lower levels of vulnerability. Improvements in other areas (from communications to intelligence) can enhance opportunities to use force effectively on modern battlefields.

Today's political environment is significantly different and, in important ways, more complex. All this creates opportunities for, and places special pressures and constraints on diplomacy and intelligence. Liberated from the danger that military action will lead to confrontation between superpowers, western alliances are now freer to intervene. Traditionally, a foreign policy driven by inter-state relations emphasises such considerations as the non-use of military force to settle disputes, opposition to the acquisition of territory by force, and respect for state sovereignty. The goal is peace, both for its own sake and because peace is likely to promote the evolution of an international context more supportive of a free flow of goods and services. Moreover, a world at peace and involved in productive commerce is more likely to produce liberal political structures than a world at war militarily and economically.⁹² Moreover, only the United States possesses the means to intervene decisively in many situations, in particular those that are more demanding militarily. Yet U.S. means are limited; there will always be more interests to protect than resources to protect them. The United States can do anything, but not everything. There remains a need to choose whether to intervene.

Despite considerable discussion to the contrary, the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, passed in December of that year, does not significantly alter the U.S. Intelligence Community. Over the short term, some necessary but therefore politically unpalatable corrective measures will give the appearance of significant change. But the opportunity for comprehensive intelligence reform has come and gone, and centrifugal forces within and outside the Intelligence Community—those who favour “stovepiping” and keeping intelligence agencies at each other’s throats— have shown themselves politically

⁸⁹ Scott, James A, *op. cit.*, p. 81.

⁹⁰ Weiss, Thomas G. (1991): *Third World Security in the Post-Cold War Era*. Boulder, CO, Lynne Rienner, p. 166.

⁹¹ *Ibid.*, p.167.

⁹² Cimbala, Stephen J. (1996): *Clinton and Post-Cold War Defence*. New York, Praeger, p. 78.



stronger than centripetal forces of consolidation and greater unity of command. As Helen Fessenden points out ““as any legislation, the success of the intelligence bill depends largely on its implementation. But in this case, the political momentum to build on initial gains is running out of steam just at the critical point”⁹³.

The U.S. Intelligence community identity has included provisions for keeping U.S. intelligence divided and its management weak for fear that doing otherwise might lead to a rogue intelligence apparatus bent on trampling on American democracy and civil liberties. This intelligence identity, in turn, has enabled the intelligence agencies to entrench themselves in America’s political culture, and to engage in the bureaucratic politics of interagency competition for turf, money, people, and access to policy-makers, actions the wider political culture viewed as necessary to prevent intelligence from getting too much power⁹⁴.

In the same sense, The National Intelligence Strategy of the U.S. changes nothing about what really matters, because it is almost entirely focused on Counter-terrorism and WMD issues. There is little attention paid to improving important military intelligence requirements like reform of the national and defence Indications and Warning systems. The significance of the National Intelligence Strategy is not the nuts and bolts of how to make the intelligence community better. Rather, it is the larger strategic context of what the intelligence community is supposed to accomplish: “provide accurate and timely intelligence and conduct intelligence programs and activities directed by the president,” build better, more integrated intelligence capabilities to provide timely, accurate information on threats, wherever they may emerge.

A structured bureaucratic monster has been created. The existing U.S. intelligence Community within the U.S. comprises of fifteen different agencies, with a reported total budget of 35–40 billion dollars, a sum that is both staggering and stupefying. Many of its individual component agencies are far larger than the entire national intelligence services of most foreign countries⁹⁵. Financial resources are huge, especially for those offices most directly involved in the global war on terrorism. Trying to describe “U.S. intelligence” is like trying to describe an entire ecosystem. To imagine a unified, cohesive “Intelligence Community” in the first place, with all agencies sharing the same world outlook and marching to the same beat, is a little misleading. More accurate, instead, is a confederation of organisations that may or may not cooperate, or that may or may not agree on specific issues at any one time. The astounding size and mind-bending complexity of the U.S. intelligence family make it more appropriate to envision an amalgamation of powerful sovereign agencies, coalitions, factions, and interest groups. The discussion here concentrates largely on three of the national-level agencies, CIA, NSA, and the Defence Intelligence Agency (DIA). While “information sharing” has become fundamental in the war on terror, existing procedures, with each intelligence agency controlling the information it produces, makes it hard enough to share within U.S. intelligence, let alone pass information to state and local authorities. The intelligence culture of secrecy is dangerously out of date. That culture is designed to protect information, not share it, which ultimately frustrates almost all reform ideas and efforts. Analysis of terrorist threats, for instance, would be improved by consulting people who have *no* “need to know” but bring a different perspective and might see patterns the ostensible experts do not.

⁹³ Fessenden, *op. cit.*, p. 108.

⁹⁴ *Ibid*, 113.

⁹⁵ Treverton, *op. cit.*, pp. 167–176.



With liberal-democracy becoming the normative form of governance globally, asymmetric threats have been evaluated and analysed from the perspective of a liberal-democratic alliance. Whilst terrorism will in essence be waged asymmetrically, it is the threat of weapons of mass destruction from bellicose authoritarian states that will increase the likelihood of this form of warfare being utilised in furthering state interests. New scientific and technological developments have allowed authoritarian states and Islamic extremists to benefit from increasingly fluid trans-national flows, thus increasing the likelihood of WMD capabilities being acquired, and aiding in the organisation and co-ordination of attacks. Trans-national threats will therefore require trans-national intelligence alliances.

The intelligence services of liberal-democratic states will have to strengthen their estimative and human intelligence capabilities in order to be self-sufficient in meeting these threats. Steering clear of intelligence alliances with non-democratic states may not only lead to a favourable public response, but also reduce the likelihood of 'blowback'. Avoiding the intelligence pitfalls of short-term thinking, will allow these agencies to utilise covert action as it should be used; as part of the long-term strategic interests of a state⁹⁶. Democracies rarely if ever pose a national security threat to states with similar forms of governance; therefore the use of intelligence within this context will be fulfilling the strategic interests of all liberal-democratic states for the 21st century and beyond. The principal role of intelligence in meeting the threats of the 21st century will be to be prepared for anything and everything.

⁹⁶ Berkowitz, Bruce D. and Goodman, Allan E.: "The Logic of Covert Action", *The National Interest*, No. 51 (Spring 1998).







UNISCI Discussion Papers

MENSAJE DE SU SANTIDAD BENEDICTO XVI PARA LA CELEBRACIÓN DE LA JORNADA MUNDIAL DE LA PAZ, 1 DE ENERO DE 2006

AUTORES:¹

CARLOS CORRAL SALVADOR
ALBERTO PRIEGO MORENO
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Introducción

Con éste, Benedicto XVI continúa la saga ininterrumpida de mensajes iniciada por Pablo VI en 1968 y continuada por Juan Pablo II hasta el año pasado. Y lo reinicia trayendo a la memoria que su nombre de Benedicto “quiere indicar mi firme decisión de trabajar por la paz”. De ahí, su referencia tanto a San Benito Patrono de Europa, inspirador de una civilización pacificadora de todo el Continente, como a su antecesor Benedicto XV, quien condenó la primera Guerra Mundial como una “matanza inútil” por más que resultara en vano.

El lema “*En la verdad, la paz*”, proclamado el 8 de diciembre de 2005, se explana en dos enunciados: I. La verdad, camino para la paz y II. La verdad de la paz ha de tener un valor en sí.

En cuanto al enunciado I, con el lema se quiere expresar “la convicción de que donde y cuando el hombre se deja iluminar por el resplandor de la verdad, emprende de modo casi natural el camino de la paz”. Pero se le enfrenta un *antivalor: la mentira*. En efecto, cuando los sistemas ideológicos y políticos aberrantes tergiversan de manera programada la verdad, llevan a la explotación y al exterminio de un número impresionante de hombres y mujeres, e incluso de familias y comunidades enteras, como hicieron tanto el comunismo como el nazismo.

Así mismo, la exaltación exasperada de las propias diferencias contrasta con la verdad de fondo de que “Todos los hombres pertenecen a una misma y única familia”. Por ello, “hay que recuperar la conciencia de estar unidos por un mismo destino, trascendente en última instancia, para poder valorar mejor las propias diferencias históricas y culturales, buscando la coordinación, en vez de la contraposición, con los miembros de otras culturas”.

En cuanto al enunciado II, **la verdad de la paz ha de tener un valor en sí, incluso en las situaciones trágicas de guerra**. Tan es así que la misma Comunidad Internacional ha

¹ 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.*



elaborado un derecho internacional humanitario para limitar lo más posible las consecuencias devastadoras de la guerra, sobre todo entre la población civil. Por ello, la Santa Sede no ha de expresar en numerosas ocasiones y de diversas formas su apoyo a este derecho humanitario. Por ello, el propio Pontífice piensa con gratitud en las Organizaciones Internacionales y en todos los que trabajan con esfuerzo constante para aplicar el derecho internacional humanitario, sin olvidar a tantos soldados empeñados en delicadas operaciones para controlar los conflictos y restablecer las condiciones necesarias para lograr la paz. Desde esta perspectiva, no deja de alentar tanto a los Obispos como a los capellanes castrenses “para que sigan siendo, en todo ámbito y situación, fieles evangelizadores de la verdad de la paz”.

Mas ante la verdad de la paz, por un lado, se ciernen amenazas y, por otro, se vislumbran señales de esperanza. Amenazas y no sólo amenazas: la realidad es que la *paz sigue estando en peligro* y negada de manera dramática por el **terrorismo** que, con sus amenazas y acciones criminales, es capaz de tener al mundo en estado de ansiedad e inseguridad (pár. 9). Y dos son sus inspiradores: **el nihilismo y el fanatismo religioso**, que hoy se llama frecuentemente fundamentalismo. Respecto a éste, Juan Pablo II lo denunció enérgicamente: “Pretender imponer a otros con la violencia lo que se considera como la verdad, significa violar la dignidad del ser humano y, en definitiva, ultrajar a Dios, del cual es imagen”. En la base de tan trágico resultado común está, en último término, *la tergiversación de la plena verdad de Dios*: el nihilismo niega su existencia y su presencia providente en la historia; el fundamentalismo fanático desfigura su rostro benevolente y misericordioso, sustituyéndolo con ídolos hechos a su propia imagen.

Mas, por lado, en el actual contexto mundial, se pueden constatar con agrado algunas **señales prometedoras** en el camino de la construcción de la paz, tales, como por ejemplo, la disminución numérica de los conflictos armados. Ciertamente se trata todavía de pasos muy tímidos en el camino de la paz, pero que permiten vislumbrar ya un futuro de mayor serenidad, en particular para las poblaciones tan castigadas de Palestina, la tierra de Jesús, y para los habitantes de algunas regiones de África y de Asia (pár. 12).

Sin embargo, tales señales no deben conducir a un optimismo ingenuo, por desgracia, existen todavía sangrientas contiendas fratricidas y guerras desoladoras e incluso existen situaciones en las que el conflicto, encubierto como el fuego bajo la ceniza, pueden estallar de nuevo causando una destrucción de imprevisible magnitud (pár.13).

Para este fin, hace falta una valiente opción por el desarme del que los primeros beneficiarios serán los países pobres que, después de tantas promesas, reclaman justamente la realización concreta del derecho al desarrollo. Derecho que también ha sido reafirmado solemnemente en la reciente Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, que ha celebrado este año el 60 aniversario de su fundación.

Y a la vez como instrumento de paz, la Iglesia católica confirma su confianza en la Organización internacional, deseando su renovación institucional y operativa que la haga capaz de responder a las nuevas exigencias de la época actual, caracterizada por el fenómeno difuso de la globalización.



Mensaje de Su Santidad Benedicto XVI para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz, 1 de enero de 2006

1. Con el tradicional Mensaje para la Jornada *Mundial de la Paz*, al principio del nuevo año, deseo hacer llegar un afectuoso saludo a todos los hombres y a todas las mujeres del mundo, de modo especial a los que sufren a causa de la violencia y de los conflictos armados. Es también un deseo lleno de esperanza por un mundo más sereno, en el que aumente el número de quienes, tanto individual como comunitariamente, se esfuerzan por seguir las vías de la justicia y la paz.

2. Antes de nada, quisiera rendir un homenaje agradecido a mis amados predecesores, los grandes Pontífices Pablo VI y Juan Pablo II, inspirados artífices de paz. Animados por el espíritu de las Bienaventuranzas, supieron leer en los numerosos acontecimientos históricos que marcaron sus respectivos pontificados la intervención providencial de Dios, que nunca olvida la suerte del género humano. Como incansables mensajeros del Evangelio, invitaron repetidamente a todos a reemprender desde Dios la promoción de una convivencia pacífica en todas las regiones de la tierra. Mi primer Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz sigue la línea de esta noble enseñanza: con él, deseo confirmar una vez más la firme voluntad de la Santa Sede de continuar sirviendo a la causa de la paz. El nombre mismo de Benedicto, que adopté el día en que fui elegido para la Cátedra de Pedro, quiere indicar mi firme decisión de trabajar por la paz. En efecto, he querido hacer referencia tanto al Santo Patrono de Europa, inspirador de una civilización pacificadora de todo el Continente, así como al Papa Benedicto XV, que condenó la primera Guerra Mundial como una “matanza inútil”² y se esforzó para que todos reconocieran las razones superiores de la paz.

3. El tema de reflexión de este año —“*En la verdad, la paz*”— expresa la convicción de que, donde y cuando el hombre se deja iluminar por el resplandor de la verdad, emprende de modo casi natural el camino de la paz. La Constitución pastoral *Gaudium et spes* del Concilio Ecuménico Vaticano II, clausurado hace ahora 40 años, afirma que la humanidad no conseguirá construir “un mundo más humano para todos los hombres, en todos los lugares de la tierra, a no ser que todos, con espíritu renovado, se conviertan a la verdad de la paz”³. Pero, ¿a qué nos referimos al utilizar la expresión “verdad de la paz”? Para contestar adecuadamente a esta pregunta se ha de tener presente que la paz no puede reducirse a la simple ausencia de conflictos armados, sino que debe entenderse como “el fruto de un orden asignado a la sociedad humana por su divino Fundador”, un orden “que los hombres, siempre sedientos de una justicia más perfecta, han de llevar a cabo”⁴. En cuanto resultado de un orden diseñado y querido por el amor de Dios, la paz tiene su verdad intrínseca e inapelable, y corresponde “a un anhelo y una esperanza que nosotros tenemos de manera imborrable”⁵.

4. La paz, concebida de este modo, es un don celestial y una gracia divina, que exige a todos los niveles el ejercicio de una responsabilidad mayor: la de conformar —en la verdad, en la justicia, en la libertad y en el amor— la historia humana con el orden divino. Cuando falta la adhesión al orden trascendente de la realidad, o bien el respeto de aquella “gramática” del diálogo que es la ley moral universal, inscrita en el corazón del hombre⁶; cuando se obstaculiza y se impide el desarrollo integral de la persona y la tutela de sus

² Llamamiento a los Jefes de los pueblos beligerantes (1 agosto 1917): AAS 9 (1917) 423.

³ N. 77.

⁴ *Ibid.* 78.

⁵ Juan Pablo II, “Mensaje para la Jornada mundial de la paz 2004”, 9.

⁶ Cf. Juan Pablo II, “Discurso a la 50ª Asamblea General de las Naciones Unidas”, 5 octubre 1995, 3.



derechos fundamentales; cuando muchos pueblos se ven obligados a sufrir injusticias y desigualdades intolerables, ¿cómo se puede esperar la consecución del bien de la paz? En efecto, faltan los elementos esenciales que constituyen la verdad de dicho bien. San Agustín definía la paz como “*tranquillitas ordinis*”⁷, la tranquilidad del orden, es decir, aquella situación que permite en definitiva respetar y realizar por completo la verdad del hombre.

5. Entonces, ¿quién y qué puede impedir la consecución de la paz? A este propósito, la Sagrada Escritura, en su primer Libro, el *Génesis*, resalta la mentira pronunciada al principio de la historia por el ser de lengua bífida, al que el evangelista Juan califica como “padre de la mentira”(Jn 8,44). La mentira es también uno de los pecados que recuerda la Biblia en el capítulo final de su último Libro, el *Apocalipsis*, indicando la exclusión de los mentirosos de la Jerusalén celeste: “¡Fuera... todo el que ame y practique la mentira!”(22,15). La mentira está relacionada con el drama del pecado y sus consecuencias perversas, que han causado y siguen causando efectos devastadores en la vida de los individuos y de las naciones. Baste pensar en todo lo que ha sucedido en el siglo pasado, cuando sistemas ideológicos y políticos aberrantes han tergiversado de manera programada la verdad y han llevado a la explotación y al exterminio de un número impresionante de hombres y mujeres, e incluso de familias y comunidades enteras. Después de tales experiencias, ¿cómo no preocuparse seriamente ante las mentiras de nuestro tiempo, que son como el telón de fondo de escenarios amenazadores de muerte en diversas regiones del mundo? La auténtica búsqueda de la paz requiere tomar conciencia de que el problema de la verdad y la mentira concierne a cada hombre y a cada mujer, y que es decisivo para un futuro pacífico de nuestro planeta.

6. La paz es un anhelo imborrable en el corazón de cada persona, por encima de las identidades culturales específicas. Precisamente por esto, cada uno ha de sentirse comprometido en el servicio de un bien tan precioso, procurando que ningún tipo de falsedad contamine las relaciones. Todos los hombres pertenecen a una misma y única familia. La exaltación exasperada de las propias diferencias contrasta con esta verdad de fondo. Hay que recuperar la conciencia de estar unidos por un mismo destino, trascendente en última instancia, para poder valorar mejor las propias diferencias históricas y culturales, buscando la coordinación, en vez de la contraposición, con los miembros de otras culturas. Estas simples verdades son las que hacen posible la paz; y son fácilmente comprensibles cuando se escucha al propio corazón con pureza de intención. Entonces la paz se presenta de un modo nuevo: no como simple ausencia de guerra, sino como convivencia de todos los ciudadanos en una sociedad gobernada por la justicia, en la cual se realiza en lo posible, además, el bien para cada uno de ellos. La verdad de la paz llama a todos a cultivar relaciones fecundas y sinceras, estimula a buscar y recorrer la vía del perdón y la reconciliación, a ser transparentes en las negociaciones y fieles a la palabra dada. En concreto, el discípulo de Cristo, que se ve acechado por el mal y por eso necesitado de la intervención liberadora del divino Maestro, se dirige a Él con confianza, consciente de que “Él no cometió pecado ni encontraron engaño en su boca”(I P 2,22; cf. Is 53,9). En efecto, Jesús se presentó como la Verdad en persona y, hablando en una visión al vidente del Apocalipsis, manifestó un rechazo total a “todo el que ame y practique la mentira”(Ap 22,15). Él es quien revela la plena verdad del hombre y de la historia. Con la fuerza de su gracia es posible estar en la verdad y vivir de la verdad, porque sólo Él es absolutamente sincero y fiel. Jesús es la verdad que nos da la paz.

7. La verdad de la paz ha de tener un valor en sí misma y hacer valer su luz beneficiosa, incluso en las situaciones trágicas de guerra. Los Padres del Concilio Ecuménico Vaticano II, en la Constitución pastoral *Gaudium et spes*, subrayan que “una vez estallada

⁷ *De civitate Dei*, XIX, 13.



desgraciadamente la guerra, no todo es lícito entre los contendientes”⁸. La Comunidad Internacional ha elaborado un derecho internacional humanitario para limitar lo más posible las consecuencias devastadoras de la guerra, sobre todo entre la población civil. La Santa Sede ha expresado en numerosas ocasiones y de diversas formas su apoyo a este derecho humanitario, animando a respetarlo y aplicarlo con diligencia, convencida de que, incluso en la guerra, existe la verdad de la paz. El derecho internacional humanitario se ha de considerar una de las manifestaciones más felices y eficaces de las exigencias que se derivan de la verdad de la paz. Precisamente por eso, se impone como un deber para todos los pueblos respetar este derecho. Se ha de apreciar su valor y es preciso garantizar su correcta aplicación, actualizándolo con normas concretas capaces de hacer frente a los escenarios variables de los actuales conflictos armados, así como al empleo de armamentos nuevos y cada vez más sofisticados.

8. Pienso con gratitud en las Organizaciones Internacionales y en todos los que trabajan con esfuerzo constante para aplicar el derecho internacional humanitario. ¿Cómo podría olvidar, a este respecto, a tantos soldados empeñados en delicadas operaciones para controlar los conflictos y restablecer las condiciones necesarias para lograr la paz? A ellos deseo recordar también las palabras del Concilio Vaticano II: “Los que, destinados al servicio de la patria, se encuentran en el ejército, deben considerarse a sí mismos como servidores de la seguridad y de la libertad de los pueblos, y mientras desempeñan correctamente esta función, contribuyen realmente al establecimiento de la paz”⁹. En esta apremiante perspectiva se sitúa la acción pastoral de los Obispos castrenses de la Iglesia católica: dirijo mi aliento tanto a los Ordinarios como a los capellanes castrenses para que sigan siendo, en todo ámbito y situación, fieles evangelizadores de la verdad de la paz.

9. Hoy en día, la verdad de la paz sigue estando en peligro y negada de manera dramática por el terrorismo que, con sus amenazas y acciones criminales, es capaz de tener al mundo en estado de ansiedad e inseguridad. Mis Predecesores Pablo VI y Juan Pablo II intervinieron en muchas ocasiones para denunciar la terrible responsabilidad de los terroristas y condenar la insensatez de sus planes de muerte. En efecto, estos planes se inspiran con frecuencia en un nihilismo trágico y sobrecogedor, que el Papa Juan Pablo II describió con estas palabras: “Quien mata con atentados terroristas cultiva sentimientos de desprecio hacia la humanidad, manifestando desesperación ante la vida y el futuro; desde esta perspectiva, se puede odiar y destruir todo”¹⁰. Pero no sólo el nihilismo, sino también el fanatismo religioso, que hoy se llama frecuentemente fundamentalismo, puede inspirar y alimentar propósitos y actos terroristas. Intuyendo desde el principio el peligro destructivo que representa el fundamentalismo fanático, Juan Pablo II lo denunció enérgicamente, llamando la atención sobre quienes pretenden imponer con la violencia la propia convicción acerca de la verdad, en vez de proponerla a la libre aceptación de los demás. Y añadía: “Pretender imponer a otros con la violencia lo que se considera como la verdad, significa violar la dignidad del ser humano y, en definitiva, ultrajar a Dios, del cual es imagen”¹¹.

10. Bien mirado, tanto el nihilismo como el fundamentalismo mantienen una relación errónea con la verdad: los nihilistas niegan la existencia de cualquier verdad, los fundamentalistas tienen la pretensión de imponerla con la fuerza. Aun cuando tienen orígenes diferentes y sus manifestaciones se producen en contextos culturales distintos, el nihilismo y

⁸ N. 79.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ “Mensaje para Jornada mundial de la Paz 2002”, 6.

¹¹ *Ibíd.*



el fundamentalismo coinciden en un peligroso desprecio del hombre y de su vida y, en última instancia, de Dios mismo. En efecto, en la base de tan trágico resultado común está, en último término, la tergiversación de la plena verdad de Dios: el nihilismo niega su existencia y su presencia providente en la historia; el fundamentalismo fanático desfigura su rostro benevolente y misericordioso, sustituyéndolo con ídolos hechos a su propia imagen. En el análisis de las causas del fenómeno contemporáneo del terrorismo es deseable que, además de las razones de carácter político y social, se tengan en cuenta también las más hondas motivaciones culturales, religiosas e ideológicas.

11. Ante los riesgos que vive la humanidad en nuestra época, es tarea de todos los católicos intensificar en todas las partes del mundo el anuncio y el testimonio del “Evangelio de la paz”, proclamando que el reconocimiento de la plena verdad de Dios es una condición previa e indispensable para la consolidación de la verdad de la paz. Dios es Amor que salva, Padre amoroso que desea ver cómo sus hijos se reconocen entre ellos como hermanos, responsablemente dispuestos a poner los diversos talentos al servicio del bien común de la familia humana. Dios es fuente inagotable de la esperanza que da sentido a la vida personal y colectiva. Dios, sólo Dios, hace eficaz cada obra de bien y de paz. La historia ha demostrado con creces que luchar contra Dios para extirparlo del corazón de los hombres lleva a la humanidad, temerosa y empobrecida, hacia opciones que no tienen futuro. Esto ha de impulsar a los creyentes en Cristo a ser testigos convincentes de Dios, que es verdad y amor al mismo tiempo, poniéndose al servicio de la paz, colaborando ampliamente en el ámbito ecuménico, así como con las otras religiones y con todos los hombres de buena voluntad.

12. Al observar el actual contexto mundial, podemos constatar con agrado algunas señales prometedoras en el camino de la construcción de la paz. Pienso, por ejemplo, en la disminución numérica de los conflictos armados. Ciertamente, se trata todavía de pasos muy tímidos en el camino de la paz, pero que permiten vislumbrar ya un futuro de mayor serenidad, en particular para las poblaciones tan castigadas de Palestina, la tierra de Jesús, y para los habitantes de algunas regiones de África y de Asia, que esperan desde hace años una conclusión positiva de los procesos de pacificación y reconciliación emprendidos. Son signos consoladores, que necesitan ser confirmados y consolidados mediante una acción concorde e infatigable, sobre todo por parte de la Comunidad Internacional y de sus Organismos, encargados de prevenir los conflictos y dar una solución pacífica a los actuales.

13. No obstante, todo esto no debe inducir a un optimismo ingenuo. En efecto, no se puede olvidar que, por desgracia, existen todavía sangrientas contiendas fratricidas y guerras desoladoras que siembran lágrimas y muerte en vastas zonas de la tierra. Hay situaciones en las que el conflicto, encubierto como el fuego bajo la ceniza, puede estallar de nuevo causando una destrucción de imprevisible magnitud. Las autoridades que, en lugar de hacer lo que está en sus manos para promover eficazmente la paz, fomentan en los ciudadanos sentimientos de hostilidad hacia otras naciones, asumen una gravísima responsabilidad: ponen en peligro, en zonas ya de riesgo, los delicados equilibrios alcanzados a costa de laboriosas negociaciones, contribuyendo así a hacer más inseguro y sombrío el futuro de la humanidad. ¿Qué decir, además, de los gobiernos que se apoyan en las armas nucleares para garantizar la seguridad de su país? Junto con innumerables personas de buena voluntad, se puede afirmar que este planteamiento, además de funesto, es totalmente falaz. En efecto, en una guerra nuclear no habría vencedores, sino sólo víctimas. La verdad de la paz exige que todos —tanto los gobiernos que de manera declarada u oculta poseen armas nucleares, como los que quieren procurárselas— inviertan conjuntamente su orientación con opciones claras y firmes, encaminándose hacia un desarme nuclear progresivo y concordado. Los recursos ahorrados de



este modo podrían emplearse en proyectos de desarrollo en favor de todos los habitantes y, en primer lugar, de los más pobres.

14. A este propósito, se han de mencionar con amargura los datos sobre un aumento preocupante de los gastos militares y del comercio siempre próspero de las armas, mientras se quedan como estancadas en el pantano de una indiferencia casi general el proceso político y jurídico emprendido por la Comunidad Internacional para consolidar el camino del desarme. ¿Qué futuro de paz será posible si se continúa invirtiendo en la producción de armas y en la investigación dedicada a desarrollar otras nuevas? El anhelo que brota desde lo más profundo del corazón es que la Comunidad Internacional sepa encontrar la valentía y la cordura de impulsar nuevamente, de manera decidida y conjunta, el desarme, aplicando concretamente el derecho a la paz, que es propio de cada hombre y de cada pueblo. Los diversos Organismos de la Comunidad Internacional, comprometiéndose a salvaguardar el bien de la paz, obtendrían la autoridad moral que es indispensable para hacer creíbles e incisivas sus iniciativas.

15. Los primeros beneficiarios de una valiente opción por el desarme serán los países pobres que, después de tantas promesas, reclaman justamente la realización concreta del derecho al desarrollo. Este derecho también ha sido reafirmado solemnemente en la reciente Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, que ha celebrado este año el 60 aniversario de su fundación. La Iglesia católica, a la vez que confirma su confianza en esta Organización internacional, desea su renovación institucional y operativa que la haga capaz de responder a las nuevas exigencias de la época actual, caracterizada por el fenómeno difuso de la globalización. La Organización de las Naciones Unidas ha de llegar a ser un instrumento cada vez más eficiente para promover en el mundo los valores de la justicia, de la solidaridad y de la paz. La Iglesia, por su parte, fiel a la misión que ha recibido de su Fundador, no deja de proclamar por doquier el “Evangelio de la paz”. Animada por su firme convicción de prestar un servicio indispensable a cuantos se dedican a promover la paz, recuerda a todos que, para que la paz sea auténtica y duradera, ha de estar construida sobre la roca de la verdad de Dios y de la verdad del hombre. Sólo esta verdad puede sensibilizar los ánimos hacia la justicia, abrirlos al amor y a la solidaridad, y alentar a todos a trabajar por una humanidad realmente libre y solidaria. Ciertamente, sólo sobre la verdad de Dios y del hombre se construyen los fundamentos de una auténtica paz.

16. Al concluir este mensaje, quiero dirigirme de modo particular a los creyentes en Cristo, para renovarles la invitación a ser discípulos atentos y disponibles del Señor. Escuchando el Evangelio, queridos hermanos y hermanas, aprendemos a fundamentar la paz en la verdad de una existencia cotidiana inspirada en el mandamiento del amor. Es necesario que cada comunidad se entregue a una labor intensa y capilar de educación y de testimonio, que ayude a cada uno a tomar conciencia de que urge descubrir cada vez más a fondo la verdad de la paz. Al mismo tiempo, pido que se intensifique la oración, porque la paz es ante todo don de Dios que se ha de suplicar continuamente. Gracias a la ayuda divina, resultará ciertamente más convincente e iluminador el anuncio y el testimonio de la verdad de la paz. Dirijamos con confianza y filial abandono la mirada hacia María, la Madre del Príncipe de la Paz. Al principio de este nuevo año le pedimos que ayude a todo el Pueblo de Dios a ser en toda situación agente de paz, dejándose iluminar por la Verdad que nos hace libres (cf. *Jn* 8,32). Que por su intercesión la humanidad incremente su aprecio por este bien fundamental y se comprometa a consolidar su presencia en el mundo, para legar un futuro más sereno y más seguro a las generaciones venideras.

Vaticano, 8 de diciembre de 2005.





UNISCI Discussion Papers

MESSAGE OF HIS HOLINESS POPE BENEDICT XVI FOR THE CELEBRATION OF THE WORLD DAY OF PEACE, 1 JANUARY 2006: "IN TRUTH, PEACE"

AUTHORS:¹

CARLOS CORRAL SALVADOR
ALBERTO PRIEGO MORENO
UNISCI / Complutense University of Madrid

Introduction

With this address His Holiness Benedict XVI continues the series of them initiated in 1968 by Paul VI and continued until 2005 by John Paul II. The Pope restarts this tradition bringing to the memory that His name, Benedict, "*is a sign of my personal commitment to peace*". In this sense, the name evokes both the Patron Saint of Europe, who inspired a civilization of peace on the whole continent, and Pope Benedict XV, who condemned the First World War as a "useless slaughter".

The theme chosen "*In truth, peace*", proclaimed on December, 8th 2005, is explained in two statements: I. *The truth, path of peace* and II. *The truth of peace* must have an intrinsic value by it own.

Regarding the first statement (I.) the election of the theme wants to "*express the conviction that wherever and whenever men and women are enlightened by the splendour of truth, they naturally set out on the path of peace*". Nevertheless there is the valueless, the untruth. In effect, "*when aberrant ideological and political systems wilfully twisted the truth and brought about the exploitation and murder of an appalling number of men and women, wiping out entire families and communities*", like Communism and Nazism did.

Likewise, the extreme exaltation of the differences clashes with the truth that all people are members of one and the same family. For this reason we have to recover "*an awareness that we share a common destiny which is ultimately transcendent, so as to maximize our historical and cultural differences, not in opposition to, but in cooperation with, people belonging to other cultures*"

According to the statement II, **The truth of peace must also let its beneficial light shine even amid the tragedy of war.** Indeed, the International Community itself has elaborated a Humanitarian International Law as a means of limiting the devastating consequences of war as much as possible, especially for civilians. In this way, the Holy See does not need to

¹ *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.



express its support for this humanitarian law. In fact, His Holiness wishes to express His gratitude to the international organizations and to all those who are daily engaged in the application of international humanitarian law. Nor can He fail to mention the many soldiers engaged in the delicate work of resolving conflicts and restoring the necessary conditions for peace. From this perspective, His Holiness encourages both the military Ordinaries and military chaplains to be, in every situation and context, faithful heralds of the truth of peace.

However, on the one hand, some threats hang over the truth of peace and on the other hand some signs of hope begin to be glimpsed. Threats and not only threats: The reality is that Peace is dramatically compromised and rejected by Terrorism which, by means of threats and criminal actions, is able to maintain the World in an unsafe and anxious situation. Terrorism has two sources of inspiration: nihilism and religious fanaticism, today often labelled fundamentalism. The latter was vigorously denounced by John Paul II: *"To try to impose on others by violent means what we consider to be the truth is an offence against the dignity of the human being, and ultimately an offence against God in whose image he is made"*. On the base of such a tragic shared outcome is, ultimately, a distortion of the full truth about God: nihilism denies His existence and it His provident presence in history; fanatic fundamentalism disfigures his loving and merciful face, replacing him with idols made on its own image.

Besides *"looking at the present world situation, we can note with satisfaction certain signs of hope in the work of building peace"*, such as, for example, the decrease in the number of armed conflicts. It is true that they are just *"few, very tentative steps forward along the path of peace, yet ones which even now are able to hold out a future of greater serenity, particularly for the suffering people of Palestine, the land of Jesus, and for those living in some areas of Africa and Asia"*.

Nevertheless, it should not lead to naïve optimism. Unfortunately, we must not forget that, tragically, *"violent fratricidal conflicts and devastating wars still continue to sow tears and death in vast parts of the World. Situations exist where conflict, hidden like flame beneath ashes, can flare up anew and cause immense destruction"*.

To this end, a courageous choice for disarmament is needed. The first to take advantage of it will be the poor countries, which rightly demand, after having heard so many promises, the concrete implementation of their right to development. *"That right was solemnly reaffirmed in the recent General Assembly of the United Nations Organization, which this year celebrated the sixtieth anniversary of its foundation"*.

At the same time as an instrument of peace, *"The Catholic Church, while confirming her confidence in this international body, calls for the institutional and operative renewal which would enable it to respond to the changed needs of the present time, characterized by the vast phenomenon of globalization"*.



Message of His Holiness Benedict XVI for the Celebration of the World Day of Peace, 1 January 2006: “In truth, peace”.

1. In this traditional *Message for the World Day of Peace* at the beginning of the New Year, I offer cordial greetings and good wishes to men and women everywhere, especially those who are suffering as a result of violence and armed conflicts. My greeting is one filled with hope for a more serene world, a world in which more and more individuals and communities are committed to the paths of justice and peace.

2. Before all else, I wish to express my heartfelt gratitude to my Predecessors, the great Popes Paul VI and John Paul II, who were astute promoters of peace. Guided by the spirit of the Beatitudes, they discerned in the many historical events which marked their respective Pontificates the providential intervention of God, who never ceases to be concerned for the future of the human race. As tireless heralds of the Gospel, they constantly invited everyone to make God the starting-point of their efforts on behalf of concord and peace throughout the world. This, my first Message for the World Day of Peace, is meant to follow in the path of their noble teaching; with it, I wish to reiterate the steadfast resolve of the Holy See to continue serving the cause of peace. The very name Benedict, which I chose on the day of my election to the Chair of Peter, is a sign of my personal commitment to peace. In taking this name, I wanted to evoke both the Patron Saint of Europe, who inspired a civilization of peace on the whole continent, and Pope Benedict XV, who condemned the First World War as a "useless slaughter"² and worked for a universal acknowledgment of the lofty demands of peace.

3. The theme chosen for this year's reflection—*In truth, peace* — expresses the conviction that wherever and whenever men and women are enlightened by the splendour of truth, they naturally set out on the path of peace. The Pastoral Constitution *Gaudium et Spes*, promulgated forty years ago at the conclusion of the Second Vatican Council, stated that mankind will not succeed in "building a truly more human world for everyone, everywhere on earth, unless all people are renewed in spirit and converted to the truth of peace"³. But what do those words, "the truth of peace", really mean? To respond adequately to this question, we must realize that peace cannot be reduced to the simple absence of armed conflict, but needs to be understood as "the fruit of an order which has been planted in human society by its divine Founder", an order "which must be brought about by humanity in its thirst for ever more perfect justice"⁴. As the result of an order planned and willed by the love of God, peace has an intrinsic and invincible truth of its own, and corresponds "to an irrepressible yearning and hope dwelling within us"⁵.

4. Seen in this way, peace appears as a heavenly gift and a divine grace which demands at every level the exercise of the highest responsibility: that of conforming human history—in truth, justice, freedom and love—to the divine order. Whenever there is a loss of fidelity to the transcendent order, and a loss of respect for that "grammar" of dialogue which is the universal moral law written on human hearts⁶, whenever the integral development of the person and the protection of his fundamental rights are hindered or denied, whenever countless people are forced to endure intolerable injustices and inequalities, how can we hope

² "Appeal to the Heads of the Warring Peoples", 1 August 1917: AAS 9 (1917), 423.

³ No. 77.

⁴ *Ibid.*, 78.

⁵ John Paul II, "Message for the 2004 World Day of Peace", 9.

⁶ Cf. John Paul II, "Address to the Fiftieth General Assembly of the United Nations", 5 October 1995, No. 3.



that the good of peace will be realized? The essential elements which make up the truth of that good are missing. Saint Augustine described peace as *tranquillitas ordinis*⁷, the tranquillity of order. By this, he meant a situation which ultimately enables the truth about man to be fully respected and realized.

5. Who and what, then, can prevent the coming of peace? Sacred Scripture, in its very first book, *Genesis*, points to the lie told at the very beginning of history by the animal with a forked tongue, whom the Evangelist John calls "the father of lies" (*Jn* 8:44). Lying is also one of the sins spoken of in the final chapter of the last book of the Bible, *Revelation*, which bars liars from the heavenly Jerusalem: "outside are... all who love falsehood" (22:15). Lying is linked to the tragedy of sin and its perverse consequences, which have had, and continue to have, devastating effects on the lives of individuals and nations. We need but think of the events of the past century, when aberrant ideological and political systems wilfully twisted the truth and brought about the exploitation and murder of an appalling number of men and women, wiping out entire families and communities. After experiences like these, how can we fail to be seriously concerned about lies in our own time, lies which are the framework for menacing scenarios of death in many parts of the world. Any authentic search for peace must begin with the realization that the problem of truth and untruth is the concern of every man and woman; it is decisive for the peaceful future of our planet.

6. Peace is an irrepressible yearning present in the heart of each person, regardless of his or her particular cultural identity. Consequently, everyone should feel committed to service of this great good, and should strive to prevent any form of untruth from poisoning relationships. All people are members of one and the same family. An extreme exaltation of differences clashes with this fundamental truth. We need to regain an awareness that we share a common destiny which is ultimately transcendent, so as to maximize our historical and cultural differences, not in opposition to, but in cooperation with, people belonging to other cultures. These simple truths are what make peace possible; they are easily understood whenever we listen to our own hearts with pure intentions. Peace thus comes to be seen in a new light: not as the mere absence of war, but as a harmonious coexistence of individual citizens within a society governed by justice, one in which the good is also achieved, to the extent possible, for each of them. The truth of peace calls upon everyone to cultivate productive and sincere relationships; it encourages them to seek out and to follow the paths of forgiveness and reconciliation, to be transparent in their dealings with others, and to be faithful to their word. In a particular way, the followers of Christ, recognizing the insidious presence of evil and the need for that liberation brought by the divine Master, look to him with confidence, in the knowledge that "he committed no sin; no guile was found on his lips" (*1 Pet* 2:22; cf. *Is* 53:9). Jesus defined himself as the Truth in person, and, in addressing the seer of the Book of Revelation, he states his complete aversion to "every one who loves and practices falsehood" (*Rev* 22:15). He has disclosed the full truth about humanity and about human history. The power of his grace makes it possible to live "in" and "by" truth, since he alone is completely true and faithful. Jesus is the truth which gives us peace.

7. The truth of peace must also let its beneficial light shine even amid the tragedy of war. The Fathers of the Second Vatican Ecumenical Council, in the Pastoral Constitution *Gaudium et Spes*, pointed out that "not everything automatically becomes permissible between hostile parties once war has regrettably commenced"⁸. As a means of limiting the devastating consequences of war as much as possible, especially for civilians, the international

⁷ *De Civitate Dei*, XIX, 13.

⁸ No. 79.



community has created an international humanitarian law. In a variety of situations and in different settings, the Holy See has expressed its support for this humanitarian law, and has called for it to be respected and promptly implemented, out of the conviction that the truth of peace exists even in the midst of war. International humanitarian law ought to be considered as one of the finest and most effective expressions of the intrinsic demands of the truth of peace. Precisely for this reason, respect for that law must be considered binding on all peoples. Its value must be appreciated and its correct application ensured; it must also be brought up to date by precise norms applicable to the changing scenarios of today's armed conflicts and the use of ever newer and more sophisticated weapons.

8. Here I wish to express gratitude to the international organizations and to all those who are daily engaged in the application of international humanitarian law. Nor can I fail to mention the many soldiers engaged in the delicate work of resolving conflicts and restoring the necessary conditions for peace. I wish to remind them of the words of the Second Vatican Council: "All those who enter the military in service to their country should look upon themselves as guardians of the security and freedom of their fellow-countrymen, and, in carrying out this duty properly, they too contribute to the establishment of peace"⁹. On this demanding front the Catholic Church's military ordinariates carry out their pastoral activity: I encourage both the military Ordinaries and military chaplains to be, in every situation and context, faithful heralds of the truth of peace.

9. Nowadays, the truth of peace continues to be dramatically compromised and rejected by terrorism, whose criminal threats and attacks leave the world in a state of fear and insecurity. My predecessors Paul VI and John Paul II frequently pointed out the awful responsibility borne by terrorists, while at the same time condemning their senseless and deadly strategies. These are often the fruit of a tragic and disturbing nihilism which Pope John Paul II described in these words: "Those who kill by acts of terrorism actually despair of humanity, of life, of the future. In their view, everything is to be hated and destroyed"¹⁰. Not only nihilism, but also religious fanaticism, today often labelled fundamentalism, can inspire and encourage terrorist thinking and activity. From the beginning, John Paul II was aware of the explosive danger represented by fanatical fundamentalism, and he condemned it unsparingly, while warning against attempts to impose, rather than to propose for others freely to accept, one's own convictions about the truth. As he wrote: "To try to impose on others by violent means what we consider to be the truth is an offence against the dignity of the human being, and ultimately an offence against God in whose image he is made"¹¹.

10. Looked at closely, nihilism and the fundamentalism of which we are speaking share an erroneous relationship to truth: the nihilist denies the very existence of truth, while the fundamentalist claims to be able to impose it by force. Despite their different origins and cultural backgrounds, both show a dangerous contempt for human beings and human life, and ultimately for God himself. Indeed, this shared tragic outcome results from a distortion of the full truth about God: nihilism denies God's existence and his provident presence in history, while fanatical fundamentalism disfigures his loving and merciful countenance, replacing him with idols made in its own image. In analyzing the causes of the contemporary phenomenon of terrorism, consideration should be given, not only to its political and social causes, but also to its deeper cultural, religious and ideological motivations.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ "Message for the 2002 World Day of Peace", 6.

¹¹ *Ibid.*



11. In view of the risks which humanity is facing in our time, all Catholics in every part of the world have a duty to proclaim and embody ever more fully the "Gospel of Peace", and to show that acknowledgment of the full truth of God is the first, indispensable condition for consolidating the truth of peace. God is Love which saves, a loving Father who wants to see his children look upon one another as brothers and sisters, working responsibly to place their various talents at the service of the common good of the human family. God is the unfailing source of the hope which gives meaning to personal and community life. God, and God alone, brings to fulfilment every work of good and of peace. History has amply demonstrated that declaring war on God in order to eradicate him from human hearts only leads a fearful and impoverished humanity toward decisions which are ultimately futile. This realization must impel believers in Christ to become convincing witnesses of the God who is inseparably truth and love, placing themselves at the service of peace in broad cooperation with other Christians, the followers of other religions and with all men and women of good will.

12. Looking at the present world situation, we can note with satisfaction certain signs of hope in the work of building peace. I think, for example, of the decrease in the number of armed conflicts. Here we are speaking of a few, very tentative steps forward along the path of peace, yet ones which even now are able to hold out a future of greater serenity, particularly for the suffering people of Palestine, the land of Jesus, and for those living in some areas of Africa and Asia, who have waited for years for the positive conclusion of the ongoing processes of pacification and reconciliation. These are reassuring signs which need to be confirmed and consolidated by tireless cooperation and activity, above all on the part of the international community and its agencies charged with preventing conflicts and providing a peaceful solution to those in course.

13. All this must not, however, lead to a naive optimism. It must not be forgotten that, tragically, violent fratricidal conflicts and devastating wars still continue to sow tears and death in vast parts of the world. Situations exist where conflict, hidden like flame beneath ashes, can flare up anew and cause immense destruction. Those authorities who, rather than making every effort to promote peace, incite their citizens to hostility towards other nations, bear a heavy burden of responsibility: in regions particularly at risk, they jeopardize the delicate balance achieved at the cost of patient negotiations and thus help make the future of humanity more uncertain and ominous. What can be said, too, about those governments which count on nuclear arms as a means of ensuring the security of their countries? Along with countless persons of good will, one can state that this point of view is not only baneful but also completely fallacious. In a nuclear war there would be no victors, only victims. The truth of peace requires that all —whether those governments which openly or secretly possess nuclear arms, or those planning to acquire them— agree to change their course by clear and firm decisions, and strive for a progressive and concerted nuclear disarmament. The resources which would be saved could then be employed in projects of development capable of benefiting all their people, especially the poor.

14. In this regard, one can only note with dismay the evidence of a continuing growth in military expenditure and the flourishing arms trade, while the political and juridic process established by the international community for promoting disarmament is bogged down in general indifference. How can there ever be a future of peace when investments are still made in the production of arms and in research aimed at developing new ones? It can only be hoped that the international community will find the wisdom and courage to take up once more, jointly and with renewed conviction, the process of disarmament, and thus concretely ensure the right to peace enjoyed by every individual and every people. By their commitment to



safeguarding the good of peace, the various agencies of the international community will regain the authority needed to make their initiatives credible and effective.

15. The first to benefit from a decisive choice for disarmament will be the poor countries, which rightly demand, after having heard so many promises, the concrete implementation of their right to development. That right was solemnly reaffirmed in the recent General Assembly of the United Nations Organization, which this year celebrated the sixtieth anniversary of its foundation. The Catholic Church, while confirming her confidence in this international body, calls for the institutional and operative renewal which would enable it to respond to the changed needs of the present time, characterized by the vast phenomenon of globalization. The United Nations Organization must become a more efficient instrument for promoting the values of justice, solidarity and peace in the world. For her part, the Church, in fidelity to the mission she has received from her Founder, is committed to proclaiming everywhere "the Gospel of peace". In the firm conviction that she offers an indispensable service to all those who strive to promote peace, she reminds everyone that, if peace is to be authentic and lasting, it must be built on the bedrock of the truth about God and the truth about man. This truth alone can create a sensitivity to justice and openness to love and solidarity, while encouraging everyone to work for a truly free and harmonious human family. The foundations of authentic peace rest on the truth about God and man.

16. At the conclusion of this Message, I would like to address a particular word to all believers in Christ, inviting them once again to be attentive and generous disciples of the Lord. When we hear the Gospel, dear brothers and sisters, we learn to build peace on the truth of a daily life inspired by the commandment of love. Every community should undertake an extensive process of education and witness aimed at making everyone more aware of the need for a fuller appreciation of the truth of peace. At the same time I ask for an increase of prayers, since peace is above all a gift of God, a gift to be implored incessantly. By God's help, our proclamation and witness to the truth of peace will be all the more convincing and illuminating. With confidence and filial abandonment let us lift up our eyes to Mary, Mother of the Prince of Peace. At the beginning of this New Year, let us ask her to help all God's People, wherever they may be, to work for peace and to be guided by the light of the truth that sets man free (cf. *Jn* 8:32). Through Mary's intercession, may all mankind grow in esteem for this fundamental good and strive to make it ever more present in our world, and, in this way, to offer a safer and more serene future to generations yet to come.

From the Vatican, 8 December 2005.





UNISCI Discussion Papers

DISCURSO DE SU SANTIDAD BENEDICTO XVI AL CUERPO DIPLOMÁTICO ACREDITADO ANTE LA SANTA SEDE, 9 DE ENERO DE 2006

AUTORES:¹

CARLOS CORRAL SALVADOR
GRACIA ABAD QUINTANAL
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Introducción

Es la Alocución del Papa en respuesta al saludo del Decano del Cuerpo Diplomático que como cada año acude hoy, 9-1-6, a felicitarle por Año Nuevo. Viene a ser un desarrollo del precedente Mensaje para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz “*En la verdad, la paz*” en forma de tres enunciados que desarrolla en sendos apartados.

1º. “*El compromiso por la verdad es el alma de la justicia*”, de modo que cuando uno de sus aspectos, distintos y complementarios –la diversidad y la igualdad– es desconocido o no es tomado en su debida consideración, se produce la incomprensión, el enfrentamiento, la tentación de la violencia y del abuso de poder. Es lo que ocurre en *Tierra Santa*, donde el Estado de Israel y el Pueblo palestino han de coexistir pacífica y democráticamente al igual que en el contexto mundial actual, en el que sin duda se ha vislumbrado el peligro de un choque de civilizaciones, agudizado por el *terrorismo organizado*.

En consecuencia, “*El compromiso por la verdad por parte de las diplomacias, sea a nivel bilateral como plurilateral, puede dar una aportación esencial*”, para que las innegables diversidades que caracterizan a pueblos de diferentes partes del mundo y sus culturas puedan recomponerse no sólo en una coexistencia tolerante, sino en un más alto y más rico proyecto de humanidad”.

2º. “*El compromiso por la verdad da fundamento y vigor al derecho a la libertad*”, en cuya búsqueda en común con el Cuerpo Diplomático, “la acción de la diplomacia de la Santa Sede está, por su naturaleza, orientada a promover, entre los diversos ámbitos en que debe desarrollarse la libertad, **el aspecto de la libertad de religión**. Por desgracia”, advierte el Papa, “en algunos Estados, incluso entre los que pueden alardear de tradiciones culturales pluriseculares, la libertad, lejos de ser garantizada, es más bien violada gravemente, particularmente respecto a las minorías”.

¹ 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.*



3º. “*El compromiso por la verdad abre el camino al perdón y a la reconciliación*”, por lo que el Pontífice hace una reflexión sobre la petición de perdón y el don del perdón, igualmente debido, en cuanto que son elementos indispensables para la paz”.

Reflexión que en concreto se hace extensiva a Tierra Santa, al **Líbano** por su vocación histórica de colaboración sincera y fructuosa entre las comunidades de diferentes credos; al **Oriente Medio**, particularmente en **Irak**, cuna de grandes civilizaciones, enlutado diariamente en estos años por sangrientos actos terroristas; a **África**, y dentro de ella, a los Países de la Región de los **Grandes Lagos** y al **Darfur**, golpeadas con execrable ferocidad, con peligrosas repercusiones internacionales.

Por ello el Papa expresa su deseo de que “la *Peacebuilding Commission*, instituida recientemente por la ONU, pueda responder eficazmente a esta exigencia fundamental de la humanidad.

4º. “*El compromiso por la paz abre camino a nuevas esperanzas*”, entendida como una paz que favorezca la formación de nuevos dinamismos en las relaciones internacionales, pues no se puede hablar de paz —concluye Benedicto XVI— allá donde el hombre no tiene ni siquiera lo indispensable para vivir con dignidad, cuando menos de la mitad de las ingentes sumas destinadas globalmente a armamento sería más que suficiente para sacar de manera estable de la indigencia al inmenso ejército de los pobres.

Discurso del Santo Padre Benedicto XVI al Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede, 9 de enero de 2006

*Excelencias,
Señoras y Señores:*

Con alegría os recibo a todos en este tradicional encuentro del Papa con el Cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede. Después de la celebración de las grandes fiestas cristianas de la Navidad y de Epifanía, la Iglesia todavía vive de esta alegría: es una gran alegría, porque surge de la presencia del Emmanuel –Dios-con-nosotros–, pero es también una alegría interior, puesto que es vivida en el ámbito doméstico de la Sagrada Familia, cuya historia sencilla y ejemplar la Iglesia recorre en este tiempo con íntima participación; al mismo tiempo, es una alegría que se ha de comunicar, pues la verdadera alegría se debilita y se apaga cuando se la aísla. A todos vosotros, Señoras y Señores Embajadores, a los Pueblos y Gobiernos que dignamente representáis, a vuestras queridas familias y a vuestros distinguidos Colaboradores, expreso mi deseo de alegría cristiana. Que ésta sea la alegría de la fraternidad universal traída por Cristo, una alegría rica de verdaderos valores y abierta a una generosa participación. Que ella os acompañe y aumente cada día del año que acaba de empezar.

Vuestro Decano, Señoras y Señores Embajadores, ha expresado la felicitación del Cuerpo diplomático, interpretando con delicadeza vuestros sentimientos. A él y a vosotros manifiesto mi agradecimiento. Él ha mencionado también algunos de los numerosos y graves problemas que inquietan al mundo de hoy. Éstos son objeto de vuestra solicitud y también de la Santa Sede y de la Iglesia católica en todo el mundo, solidaria de todo sufrimiento, de toda esperanza y de todo esfuerzo que acompaña el camino del hombre. Nos sentimos así unidos en una misión común, que nos sitúa siempre ante nuevos y enormes desafíos. Sin embargo,



los afrontamos con confianza, con la voluntad de apoyarnos mutuamente –cada uno según su propio cometido– mirando hacia grandes metas comunes.

He dicho “nuestra misión común”. ¿Y cuál es, sino la de la paz? La Iglesia no hace más que difundir el mensaje de Cristo, que vino –como escribe el apóstol Pablo en la Carta a los Efesios– a anunciar la paz a los que estaban lejos y a los que estaban cerca (cf. 2,17). Y vosotros, eximios representantes diplomáticos de vuestros Pueblos, según vuestro estatuto tenéis precisamente este noble objetivo: promover relaciones internacionales amistosas, en las que en realidad se sustenta la paz (*Convención de Viena sobre las Relaciones Diplomáticas*).

La paz –lo constatamos con dolor– en muchas partes del mundo está impedida, herida o amenazada. ¿Cuál es el camino hacia la paz? En el Mensaje que he dirigido para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz de este año he querido afirmar: “Donde y cuando el hombre se deja iluminar por el resplandor de la verdad, emprende de modo casi natural el camino de la paz” (n. 3). *En la verdad, la paz*.

Mirando la situación del mundo de hoy, en el que, junto a funestos escenarios de conflictos bélicos, abiertos o latentes, o sólo aparentemente calmados, se puede apreciar –gracias a Dios– un esfuerzo valiente y tenaz por parte de muchos hombres y de muchas instituciones en favor de la paz, quisiera proponer, como un estímulo fraterno, algunas reflexiones que presento en unos sencillos enunciados.

Primero: *el compromiso por la verdad es el alma de la justicia*. Quien se compromete por la verdad debe rechazar la ley del más fuerte, que se basa en la mentira y que —en el ámbito nacional e internacional— tantas veces ha provocado tragedias en la historia del hombre. La mentira a menudo se presenta con una apariencia de verdad, pero en realidad siempre es selectiva y tendenciosa, orientada de forma egoísta a instrumentalizar al hombre y, en definitiva, a anularlo. Sistemas políticos del pasado, pero no sólo del pasado, son un amargo ejemplo de ello. En el lado opuesto están la verdad y la veracidad, que llevan al encuentro del otro, a su reconocimiento y al acuerdo. Por su propio resplandor —*splendor veritatis*—, la verdad no puede dejar de difundirse; y el amor de lo verdadero, por su dinamismo intrínseco, está orientado totalmente a la comprensión imparcial y ecuánime, así como a la participación, no obstante cualquier dificultad.

Vuestra experiencia de diplomáticos confirma que, también en las relaciones internacionales, la búsqueda de la verdad logra individuar las diversidades hasta en los matices más sutiles y sus correspondientes exigencias, y por eso mismo también los límites que se han de respetar y no sobrepasar, en la defensa de todo legítimo interés de las partes. Esta misma búsqueda de la verdad os lleva, al mismo tiempo, a afirmar con fuerza lo que es común, lo que pertenece a la naturaleza misma de las personas, de cada pueblo y de cada cultura, y que debe ser respetado igualmente. Y cuando estos aspectos, distintos y complementarios —la diversidad y la igualdad— son conocidos y reconocidos, entonces los problemas pueden solucionarse y las discordias resolverse según justicia; entonces son posibles acuerdos profundos y duraderos. En cambio, cuando uno de ellos es desconocido o no es tomado en su debida consideración, entonces se produce la incompreensión, el enfrentamiento, la tentación de la violencia y del abuso de poder.

Con una evidencia casi ejemplar, estas consideraciones me parecen aplicables en aquel punto neurálgico de la escena mundial que es Tierra Santa. En ella el Estado de Israel tiene que poder subsistir pacíficamente de acuerdo con las normas del derecho internacional; en



ella, por igual, el Pueblo palestino ha de poder desarrollar serenamente las propias instituciones democráticas por un futuro libre y próspero.

Estas consideraciones pueden aplicarse de una manera más amplia al contexto mundial actual, en el cual sin duda se ha vislumbrado el peligro de un choque de civilizaciones. El peligro se hace más agudo por el terrorismo organizado, que se extiende ya a escala mundial. Sus causas son numerosas y complejas, además de las ideológicas y políticas, unidas a aberrantes concepciones religiosas. El terrorismo no duda en atacar a personas inermes, sin ninguna distinción, o en imponer chantajes inhumanos, provocando el pánico en poblaciones enteras, para obligar a los responsables políticos a favorecer los planes de los terroristas mismos. Ninguna circunstancia puede justificar esta actividad criminal, que llena de infamia a quien la realiza y que es mucho más deplorable cuando se apoya en una religión, rebajando así la pura verdad de Dios a la medida de la propia ceguera y perversión moral.

El compromiso por la verdad por parte de las diplomacias, sea a nivel bilateral como plurilateral, puede dar una aportación esencial, para que las innegables diversidades que caracterizan a pueblos de diferentes partes del mundo y sus culturas puedan recomponerse no sólo en una coexistencia tolerante, sino en un más alto y más rico proyecto de humanidad. En siglos pasados los intercambios culturales entre judaísmo y helenismo, entre mundo romano, mundo germánico y mundo eslavo, como también entre mundo árabe y mundo europeo, han enriquecido la cultura y favorecido las ciencias y las civilizaciones. Así hoy debería darse de nuevo y en mayor medida, existiendo de hecho unas posibilidades de intercambio y de recíproca comprensión mucho más favorables. Por esto lo que hoy se pide es, ante todo, que se elimine todo obstáculo para el acceso a la información por medio de la prensa y de los modernos medios informáticos, y, además, que se intensifiquen los intercambios de profesores y de estudiantes entre las disciplinas humanísticas de las universidades de las diversas regiones culturales.

El segundo enunciado que quisiera proponer es: *el compromiso por la verdad da fundamento y vigor al derecho a la libertad*. La grandeza singular del ser humano tiene su última raíz en esto: el hombre puede conocer la verdad. Y el hombre la quiere conocer. Pero la verdad puede alcanzarse sólo en la libertad. Esto es válido para todas las verdades, como se ve en la historia de las ciencias; pero es cierto de manera eminente para las verdades en las que lo que está en juego es el hombre mismo en cuánto tal, las verdades del espíritu: las que conciernen al bien y al mal, las grandes metas y perspectivas de la vida, la relación con Dios. Porque ellas no se pueden alcanzar sin que esto lleve consigo profundas repercusiones en la orientación de la propia vida. Y una vez hechas propias libremente, necesitan además espacios de libertad para poder ser vividas en todas las dimensiones de la vida humana.

Aquí es donde interviene naturalmente la acción de cada Estado, así como la actividad diplomática interestatal. En la evolución actual del derecho internacional se ve con creciente sensibilidad que ningún Gobierno puede desentenderse de la tarea de garantizar a los propios ciudadanos unas condiciones adecuadas de libertad, sin perjudicar por eso mismo la propia credibilidad como interlocutor en las cuestiones internacionales. Y eso es justo: porque en la defensa de los derechos inherentes a la persona en cuanto tal, garantizados internacionalmente, se debe otorgar un valor prioritario al espacio reservado a los derechos a la libertad dentro de cada Estado, sea en la vida pública como en la privada, sea en las relaciones económicas como en las políticas, sea en las relaciones culturales como en las religiosas.



A este propósito es bien conocido, señoras y señores embajadores, cómo la acción de la diplomacia de la Santa Sede está, por su naturaleza, orientada a promover, entre los diversos ámbitos en que debe desarrollarse la libertad, el aspecto de la libertad de religión. Por desgracia, en algunos Estados, incluso entre los que pueden alardear de tradiciones culturales pluriseculares, la libertad, lejos de ser garantizada, es más bien violada gravemente, particularmente respecto a las minorías. A este propósito quisiera sólo recordar lo establecido con gran claridad en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Los derechos fundamentales del hombre son los mismos en todas las latitudes; y entre ellos un lugar preeminente tiene que ser reconocido al derecho a la libertad de religión, porque concierne a la relación humana más importante, la relación con Dios. Quisiera decir a todos los responsables de la vida de las Naciones: ¡si no teméis la verdad, no debéis temer la libertad! La Santa Sede, cuando por doquier pide condiciones de verdadera libertad para la Iglesia católica, las pide igualmente para todos.

Quisiera pasar a un tercer enunciado: *el compromiso por la verdad abre el camino al perdón y a la reconciliación*. Surge una objeción ante la conexión indispensable entre el compromiso por la verdad y la paz: las diferentes convicciones sobre la verdad dan lugar a tensiones, a incomprendimientos, a debates, tanto más fuertes cuanto más profundas son las convicciones mismas. A lo largo de la historia, éstas también han dado lugar a violentas contraposiciones, a conflictos sociales y políticos, e incluso a guerras de religión. Esto es verdad, y no se puede negar; pero esto ha ocurrido siempre por una serie de causas concomitantes, que poco o nada tenían que ver con la verdad y la religión, y siempre porque se quiere sacar provecho de medios realmente irreconciliables con el puro compromiso por la verdad y con el respeto de la libertad requerido por la verdad. Por lo que concierne específicamente a la Iglesia católica, ella condena los graves errores cometidos en el pasado, tanto por parte de sus miembros como de sus instituciones, y no ha dudado en pedir perdón. Lo exige el compromiso por la verdad.

La petición de perdón y el don del perdón, igualmente debido —porque para todos vale la advertencia de Nuestro Señor: “¡el que esté sin pecado, que tire la primera piedra!” (cf. Jn 8,7) —son elementos indispensables para la paz. La memoria queda purificada, el corazón apaciguado, y se vuelve pura la mirada sobre lo que la verdad exige para desarrollar pensamientos de paz. No puedo dejar de recordar las iluminadoras palabras de Juan Pablo II: “No hay paz sin justicia, no hay justicia sin perdón” (*Mensaje para la Jornada mundial de la Paz*, 1 enero 2002). Con humildad y profundo amor, las repito a los responsables de las Naciones, en particular de aquéllas donde las heridas físicas y morales de los conflictos están más vivas y es más apremiante la necesidad de paz. Mi pensamiento se dirige espontáneamente a la tierra donde nació Jesucristo, el Príncipe de la Paz, que tuvo palabras de paz y perdón para todos; pienso en el Líbano, cuya población debe encontrar, también con la ayuda de la solidaridad internacional, su vocación histórica de colaboración sincera y fructuosa entre las comunidades de diferentes credos; pienso igualmente en todo el Oriente Medio, particularmente en Irak, cuna de grandes civilizaciones, enlutado diariamente en estos años por sangrientos actos terroristas. Pienso en África, y sobre todo en los Países de la Región de los Grandes Lagos, donde todavía se sufren las trágicas consecuencias de las guerras fratricidas de los años pasados; pienso en las poblaciones indefensas del Darfur, golpeadas con execrable ferocidad, con peligrosas repercusiones internacionales; y pienso en tantas otras tierras, de diversas partes del mundo, que son teatro de cruentos conflictos.

Entre las grandes tareas de la diplomacia se debe contar indudablemente con la de hacer comprender a todas las partes en conflicto que, si aman la verdad, no pueden dejar de reconocer los errores —y no sólo los de los otros—, ni pueden rechazar el abrirse al perdón,



pedido y concedido. El compromiso por la verdad –que ciertamente les interesa– los convoca a la paz, a través del perdón. La sangre derramada no grita venganza, pero sí invoca respeto por la vida y la paz. Ojala pueda la *Peacebuilding Commission*, instituida recientemente por la ONU, responder eficazmente a esta exigencia fundamental de la humanidad, con la cooperación llena de buena voluntad por parte de todos.

Señoras y señores embajadores, quisiera proponeros un último enunciado: *el compromiso por la paz abre camino a nuevas esperanzas*. Es como una conclusión lógica de lo que he tratado de ilustrar hasta ahora. ¡Porque el hombre es capaz de verdad! Lo es tanto sobre los grandes problemas del ser, como sobre los grandes problemas del obrar: en la esfera individual y en las relaciones sociales, en el ámbito de un pueblo como de la humanidad entera. La paz, hacia la que debe y puede llevarla su compromiso, no es sólo el silencio de las armas; es, más bien, una paz que favorece la formación de nuevos dinamismos en las relaciones internacionales, dinamismos que a su vez se transforman en factores de conservación de la paz misma. Y sólo lo son si responden a la verdad del hombre y a su dignidad. Y por esto no se puede hablar de paz allá donde el hombre no tiene ni siquiera lo indispensable para vivir con dignidad. Pienso ahora en las multitudes inmensas de poblaciones que padecen hambre. Aunque no estén en guerra, la suya no se puede llamar paz: más aún, son víctimas inermes de la guerra. Vienen también espontáneamente a mi mente las imágenes sobrecogedoras de los grandes campos de prófugos o de refugiados —en muchas partes del mundo— acogidos en precarias condiciones para librarse de una suerte peor, pero necesitados de todo. Estos seres humanos, ¿no son nuestros hermanos y hermanas? ¿Acaso sus hijos no vienen al mundo con las mismas esperanzas legítimas de felicidad que los demás? Mi pensamiento se dirige también a todos los que, por condiciones de vida indigna, se ven impulsados a emigrar lejos de su País y de sus seres queridos, con la esperanza de una vida más humana. Ni podemos olvidar tampoco la plaga del tráfico de personas, que es una vergüenza para nuestro tiempo.

Muchas personas de buena voluntad, diversas instituciones internacionales y organizaciones no gubernativas, no se han quedado inactivo frente a estas “emergencias humanitarias”, así como frente a otros dramáticos problemas del hombre. Pero se requiere un mayor esfuerzo conjunto de las diplomacias para individuar en la verdad, y superar con valentía y generosidad, los obstáculos que impiden encontrar todavía soluciones eficaces y dignas del hombre. Y la verdad exige que ninguno de los Estados prósperos se sustraiga a las propias responsabilidades y al deber de ayuda, utilizando con mayor generosidad los propios recursos. Se puede afirmar, sobre la base de datos estadísticos disponibles, que menos de la mitad de las ingentes sumas destinadas globalmente a armamento sería más que suficiente para sacar de manera estable de la indigencia al inmenso ejército de los pobres. Esto interpela a la conciencia humana. Nuestro común compromiso por la verdad puede y tiene que dar nueva esperanza a estas poblaciones que viven bajo el umbral de la pobreza, mucho más a causa de situaciones que dependen de las relaciones internacionales políticas, comerciales y culturales, que por circunstancias incontroladas.

Señoras y señores embajadores, en la Navidad de Cristo la Iglesia ve cumplida la profecía del Salmista: “*Amor y Verdad se han dado cita, Justicia y Paz se abrazan; la Verdad brotará de la tierra, y de los cielos se asomará la Justicia*” (Sal 84,11-12). Al comentar estas palabras inspiradas, el gran Padre de la Iglesia Agustín, haciéndose intérprete de la fe de toda la Iglesia, exclama: “La verdad brota de la tierra: Cristo, que ha dicho: Yo soy la Verdad, ha nacido de la Virgen” (*Sermo* 185).



La Iglesia vive siempre de esta verdad; pero de modo particular se ilumina con ella y se alegra en esta etapa del año litúrgico. Y a la luz de esta verdad mis palabras, dirigidas a vosotros y para vosotros, que representáis aquí a la mayor parte de las Naciones del mundo, quieren ser al mismo tiempo testimonio y augurio: *¡En la verdad, la paz!*

¡Con este espíritu, os deseo a todos muy cordialmente un feliz año!





UNISCI Discussion Papers

**ADDRESS OF HIS HOLINESS BENEDICT XVI TO THE DIPLOMATIC
CORPS ACCREDITED TO THE HOLY SEE FOR THE TRADITIONAL
EXCHANGE OF NEW YEAR GREETINGS,
9 JANUARY 2006**

AUTHORS:¹

**CARLOS CORRAL SALVADOR
GRACIA ABAD QUINTANAL
UNISCI / Complutense University of Madrid**

Introduction

The text presented here is the address of the Pope in response to the dean of the Diplomatic Corps which come today, 9 January 2006, as every year, to convey their greetings on the New Year. The address, which is in line with the previous message delivered for the celebration of the World Day of Peace “*In Truth, Peace*”, is structured on the base of three statements, developed in the same number of sections.

1st. “*Commitment to truth is the soul of justice*”. Thus, whenever one of its aspects, different but complementary –diversity and equality- is misinterpreted or not given its due importance, misunderstanding, conflict and the temptation to use overpowering violence arise. This is what happens in the ***Holy Land*** where the State of Israel and the Palestinian people have to coexist in peace and democracy as well as in today’s global context, where attention has been drawn to the danger of a clash of civilizations, a danger made more acute by ***organised terrorism***.

Therefore, “*The commitment to the truth on the part of Diplomatic missions, at both bilateral and multilateral level, can offer an essential contribution*”, so that the undeniable diversity which characterizes peoples from different parts of the world and their cultures can be reconciled not only in a tolerant coexistence but in a higher and richer design of humanity.

2nd. “*Commitment to truth establishes and strengthens the right to freedom*” sought together with the Diplomatic Corps, as “the Holy See’s diplomatic activity is, for its own nature, oriented to promote, among the different realms in which freedom must be developed, **the aspect of freedom of religion**. Unfortunately -the Pope warns- in some States, even in some which can boast centuries-old cultural traditions, freedom, far from being guaranteed, is seriously violated, especially where minorities are concerned”.

¹ *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.



3rd. “*Commitment to truth opens the way to forgiveness and reconciliation*”, and in this sense, the Pope reflects on the importance of asking for forgiveness and granting forgiveness, which is likewise an obligation, as indispensable elements for peace.

A reflection which specifically is applied to the Holy Land, Lebanon for its historic vocation to promote sincere and fruitful cooperation between different faith communities; the Middle East, especially Iraq, the cradle of great civilizations, grieved by bloody acts of terrorism over the last few years; Africa, especially the Great Lakes region and Darfur, both ferociously hit, with dangerous international repercussions.

That is why the Pope expresses His wish for the *Peacebuilding Commission*, recently established by the United Nations Organisation, to respond effectively to this basic demand of mankind.

4th. “*Commitment to peace opens up new hopes*”, understood as a peace able to forge new dynamics in the international relations, as one cannot speak of peace -concludes Benedict XVI- where human beings lack the bare essentials for living with dignity, whereas less than half of the immense sums spent worldwide on armaments would be more than sufficient to save the immense masses of the poor from extreme poverty in a durable way.

Address of His Holiness Benedict XVI to the Diplomatic Corps Accredited to the Holy See for the Traditional Exchange of New Year Greetings, 9 January 2006

Your Excellencies, Ladies and Gentlemen,

With joy I welcome you all to this traditional meeting between the Pope and the Diplomatic Corps accredited to the Holy See. After our celebration of the great Christian feasts of Christmas and Epiphany, the Church continues to draw life from the joy that they bring: that joy is great, because it arises from the presence of Emmanuel - God with us - but it is also quiet, since it is experienced within the domestic setting of the Holy Family, whose simple and exemplary story the Church relives intimately at this time. Yet it is also a joy that needs to be communicated, because true joy cannot be isolated without becoming attenuated and stifled. So to all of you, Ambassadors, and to the peoples and Governments that you worthily represent, to your beloved families and to your colleagues, I wish Christian joy. May it be the joy of universal brotherhood brought by Christ, a joy that is rich in truthful values and is openly and generously shared; may it remain with you and grow every day of the year that has just begun.

Your Dean, Excellencies, has conveyed the greetings and good wishes of the Diplomatic Corps, finely expressing your sentiments. To him and to you I offer thanks. He also mentioned some of the many grave problems that afflict today's world. They are of concern to you as also to the Holy See and the Catholic Church throughout the world, which is in solidarity with every form of suffering, with every hope and with every effort that accompanies human history. Hence we feel united as in a common mission, which confronts us with ever new and formidable challenges. Yet we address them with confidence, eager to support one another - each according to his proper responsibility - on our path towards great common objectives.



I spoke of “our common mission”. And what is this, if not the mission of peace? The Church’s task is none other than to spread the message of Christ, who came, as Saint Paul writes in the Letter to the Ephesians, to proclaim peace to those who are far away and to those who are near (cf. 2:17). And you, esteemed Diplomatic Representatives of your peoples, according to your statutes (*Vienna Convention on Diplomatic Relations*) you have this among your noble goals: to promote friendly international relations. On this foundation, true peace can develop.

Peace, alas, is hindered or damaged or threatened in many parts of the world. What is the way that leads to peace? In the Message that I delivered for the celebration of this year’s World Day of Peace, I said: “wherever and whenever men and women are enlightened by the splendour of truth, they naturally set out on the path of peace” (no. 3). *In truth, peace.*

In today’s world, alongside appalling scenes of military conflict, open or latent, or only apparently resolved, one can observe, thank God, a courageous and tenacious effort on the part of many people and institutions in support of peace. Reflecting upon this situation, I would like to offer some thoughts by way of fraternal encouragement, which I will set out in a few simple points.

The first: *commitment to truth is the soul of justice.* Those who are committed to truth cannot fail to reject the law of might, which is based on a lie and has so frequently marked human history, nationally and internationally, with tragedy. The lie often parades itself as truth, but in reality it is always selective and tendentious, selfishly designed to manipulate people, and finally subject them. Political systems of the past, but not only the past, offer a bitter illustration of this. Set against this, there is truth and truthfulness, which lead to encounter with the other, to recognition and understanding: through the splendour which distinguishes it - the *splendor veritatis* - truth cannot fail to spread; and the love of truth is intrinsically directed towards just and impartial understanding and rapprochement, whatever difficulties there may be.

Your experience as diplomats can only confirm that, in international relations too, by seeking the truth one can identify the most subtle nuances of diversity, and the demands to which they give rise, and therefore also the limits to be respected and not overstepped, in protecting every legitimate interest. This search for truth leads you at the same time to assert vigorously what there is in common, pertaining to the very nature of persons, of all peoples and cultures, and this must be equally respected. And when these aspects of diversity and equality - distinct but complementary - are known and recognized, then problems can be resolved and disagreements settled according to justice, and profound and lasting understandings are possible. On the other hand, when one of them is misinterpreted or not given its due importance, it is then that misunderstanding arises, together with conflict, and the temptation to use overpowering violence.

There seems to me to be an almost paradigmatic illustration of these considerations at that nerve point of the world scene, which is the Holy Land. There, the State of Israel has to be able to exist peacefully in conformity with the norms of international law; there, equally, the Palestinian people have to be able to develop serenely its own democratic institutions for a free and prosperous future.

The same considerations take on a wider application in today’s global context, in which attention has rightly been drawn to the danger of a clash of civilizations. The danger is made more acute by organized terrorism, which has already spread over the whole planet. Its causes



are many and complex, not least those to do with political ideology, combined with aberrant religious ideas. Terrorism does not hesitate to strike defenceless people, without discrimination, or to impose inhuman blackmail, causing panic among entire populations, in order to force political leaders to support the designs of the terrorists. No situation can justify such criminal activity, which covers the perpetrators with infamy, and it is all the more deplorable when it hides behind religion, thereby bringing the pure truth of God down to the level of the terrorists' own blindness and moral perversion.

The commitment to truth on the part of Diplomatic missions, at both bilateral and multilateral level, can offer an essential contribution towards reconciling the undeniable differences between peoples from different parts of the world and their cultures, not only in a tolerant coexistence, but according to a higher and richer design of humanity. In past centuries, cultural exchanges between Judaism and Hellenism, between the Roman world, the Germanic world and the Slav world, and also between the Arabic world and the European world, have enriched culture and have favoured sciences and civilizations. So it should be again today, and to an even greater extent, since the possibilities of exchange and mutual understanding are much more favourable. To this end, what is needed above all today is the removal of everything that impedes access to information, through the press and through modern information technology, and in addition, an increase in exchanges between scholars and students from the humanities faculties of universities in different cultural regions.

The second point which I would like to make is this: *commitment to truth establishes and strengthens the right to freedom*. Man's unique grandeur is ultimately based on his capacity to know the truth. And human beings desire to know the truth. Yet truth can only be attained in freedom. This is the case with all truth, as is clear from the history of science; but it is eminently the case with those truths in which man himself, man as such, is at stake, the truths of the spirit, the truths about good and evil, about the great goals and horizons of life, about our relationship with God. These truths cannot be attained without profound consequences for the way we live our lives. And once freely appropriated, they demand in turn an ample sphere of freedom if they are to be lived out in a way befitting every dimension of human life.

This is where the activity of every State, and diplomatic activity between States, comes naturally into play. In the development of international law today, it is becoming increasingly clear that no Government can feel free to neglect its duty to ensure suitable conditions of freedom for its own citizens without thereby damaging its credibility to speak out on international problems. And rightly so: for in safeguarding the rights belonging to the person as such, rights which are internationally guaranteed, one must naturally give primary importance to ensuring the rights of freedom within individual States, in public and private life, in economic and political relations, and in the cultural and religious spheres.

In this regard, you yourselves are well aware that by its very nature the Holy See's diplomatic activity is concerned with promoting, among other forms of freedom, the aspect of freedom of religion. Unfortunately, in some States, even among those who can boast centuries-old cultural traditions, freedom of religion, far from being guaranteed, is seriously violated, especially where minorities are concerned. Here I would simply recall what has been laid down with great clarity in the Universal Declaration of Human Rights. Fundamental human rights are the same on every latitude; and among them, pride of place must be given to the right to freedom of religion, since it involves the most important of human relationships: our relationship with God. To all those responsible for the life of Nations I wish to state: if you do not fear truth, you need not fear freedom! The Holy See, in calling for true freedom for the Catholic Church everywhere, also calls for that freedom for everyone.



I come now to a third point: *commitment to truth opens the way to forgiveness and reconciliation*. This necessary link between peace and the commitment to truth has given rise to an objection: differing convictions about the truth cause tensions, misunderstandings, disputes, and these are all the more serious the deeper the convictions underlying them. In the course of history these differences have caused violent clashes, social and political conflicts, and even wars of religion. This is undeniably true, but in every case it was the result of a series of concomitant causes which had little or nothing to do with truth or religion, and always, for that matter, because means were employed which were incompatible with sincere commitment to truth or with the respect for freedom demanded by truth. Where the Catholic Church herself is concerned, in so far as serious mistakes were made in the past by some of her members and by her institutions, she condemns those mistakes and she has not hesitated to ask for forgiveness. This is required by the commitment to truth.

Asking for forgiveness, and granting forgiveness, which is likewise an obligation – since everyone is included in the Lord’s admonition: *let him or her who is without sin cast the first stone!* (cf. *Jn 8:7*) – are indispensable elements for peace. In this way our memory is purified, our hearts are made serene, and our gaze is clearly fixed on what the truth demands if we are to cultivate thoughts of peace. Here I would recall the illuminating words of John Paul II: “There can be no peace without justice, no justice without forgiveness” (*Message for the 2002 World Day of Peace*). I repeat these words, humbly and with deep love, to the leaders of nations, especially those where the physical and moral wounds of conflicts are most painful, and the need for peace most urgent. One thinks immediately of the birthplace of Jesus Christ, the Prince of Peace, who had a message of peace and forgiveness for all; one thinks of Lebanon, whose people must rediscover, with the support of international solidarity, their historic vocation to promote sincere and fruitful cooperation between different faith communities; and of the whole Middle East, especially Iraq, the cradle of great civilizations, which in these past years has suffered daily from violent acts of terrorism. One thinks of Africa, particularly the countries of the Great Lakes region, still affected by the tragic consequences of the fratricidal wars of recent years; of the defenceless people of Darfur, subjected to deplorable violence, with dangerous international repercussions; and of so many other countries throughout the world which are the theatre of violent conflict.

Surely one of the great goals of diplomacy must be that of leading all parties in conflict to understand that, if they are committed to truth, they must acknowledge errors – and not merely the errors of others – nor can they refuse to open themselves to forgiveness, both requested and granted. Commitment to truth – which is certainly close to their hearts – summons them, through forgiveness, to peace. Bloodshed does not cry out for revenge but begs for respect for life, for peace! May the *Peacebuilding Commission* recently established by the United Nations Organization respond effectively to this basic demand of mankind, with the willing cooperation of all concerned.

And now, Your Excellencies, I would like to make a final point: *commitment to peace opens up new hopes*. This is, in some sense, the logical conclusion of everything that I have been saying. Man is capable of knowing the truth! He has this capacity with regard to the great problems of being and acting: individually and as a member of society, whether of a single nation or of humanity as a whole. The peace, to which he can and must be committed, is not merely the silence of arms; it is, much more, a peace which can encourage new energies within international relations which in turn become a means of maintaining peace. But this will be the case only if they correspond to the truth about man and his dignity. Consequently one cannot speak of peace in situations where human beings are lacking even the basic necessities for living with dignity. Here my thoughts turn to the limitless multitudes who are



suffering from starvation. They cannot be said to be living in peace, even though they are not in a state of war: indeed they are defenceless victims of war. Immediately there come to mind distressing images of huge camps throughout the world of displaced persons and refugees, who are living in makeshift conditions in order to escape a worse fate, yet are still in dire need. Are these human beings not our brothers and sisters? Do their children not come into the world with the same legitimate expectations of happiness as other children? One thinks also of all those who are driven by unworthy living conditions to emigrate far from home and family in the hope of a more humane life. Nor can we overlook the scourge of human trafficking, which remains a disgrace in our time.

Faced with these “humanitarian emergencies” and other human tragedies, many people of good will, along with different international institutions and non-governmental organizations, have in fact responded. But a greater effort is needed from the entire diplomatic community in order to determine in truth, and to overcome with courage and generosity, the obstacles still standing in the way of effective, humane solutions. And truth demands that none of the prosperous States renounce its own responsibility and duty to provide help through drawing more generously upon its own resources. On the basis of available statistical data, it can be said that less than half of the immense sums spent worldwide on armaments would be more than sufficient to liberate the immense masses of the poor from destitution. This challenges humanity’s conscience. To peoples living below the poverty line, more as a result of situations to do with international political, commercial and cultural relations than as a result of circumstances beyond anyone’s control, our common commitment to truth can and must give new hope.

Your Excellencies!

In the Birth of Christ, the Church sees the Psalmist’s prophecy fulfilled: “*mercy and faithfulness will meet; justice and peace will embrace; truth will spring up from the earth and justice will look down from heaven*” (Ps 85:10-11). In his commentary on these inspired words, the great Church Father Augustine, expressing the faith of the whole Church, exclaimed: “Truth has indeed sprung up from the earth: Christ, who said of himself: ‘I am the Truth’, has been born of the Virgin” (*Sermo* 185).

The Church always draws life from this truth, but at this stage in the liturgical year she finds it a source of special light and joy. And in the light of this truth, may these words of mine stand for you, who represent most of the world’s nations, as an expression of conviction and hope: *in truth, peace!*

In this spirit, I offer to all of you my heartfelt best wishes for a happy New Year!







UNISCI Discussion Papers

EL PERSONALISMO SOLIDARIO DE JUAN PABLO II: CONVERTIR LA INTERDEPENDENCIA EN SOLIDARIDAD

AUTOR:¹

JULIO L. MARTÍNEZ
Universidad Pontificia de Comillas

Introducción

La muerte del Papa Juan Pablo II ha despertado una más viva conciencia sobre la envergadura de un largo pontificado desbordante de actividad y de profundo compromiso ético. Entre los muchos datos que se han puesto de relieve está el de que en 1978, la Santa Sede mantenía relaciones diplomáticas con 90 Estados y en 2005 lo hace con 174, casi el doble en poco más de cinco lustros. El Papa ha realizado 104 viajes oficiales, ha visitado 130 países y ha recibido en el Vaticano 737 visitas de jefes de Estado y 245 de Primeros Ministros. El Papa ha escrito 14 encíclicas, 3 de las cuales son de Doctrina Social². Todos estos apabullantes datos, con ser imponentes, no lo son tanto como la significación que Juan Pablo II ha tenido en un período de la historia marcado por un cambio profundo. Baste recordar lo distinto que es el hodierno mundo globalizado del mundo “sistema de bloques” de 1978, en el que aún ni existían términos como Internet. Y esa significación de importancia colosal se ha dado, a mi juicio de Profesor de Moral Social, con dos señas de identidad complementarias: la defensa incansable de la paz y el infatigable empeño de convertir la interdependencia en solidaridad, cuyo fruto es la paz.

En este artículo homenaje me voy a dedicar a la solidaridad.

1. La solidaridad incorporada por Juan Pablo II a la doctrina social católica

De la mano de Juan Pablo II, la Doctrina Social de la Iglesia (DSI) –ubicada disciplinarmente dentro de la Teología Moral Social— incorporó en las últimas décadas del siglo XX a la solidaridad como categoría fundamental de la moral social. Es un hecho probado que la solidaridad nació dentro de la matriz laica de los movimientos sociales de la modernidad y, por tanto, de espaldas a la doctrina moral eclesial, incluso en contra de ella. Sin embargo,

¹ 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.*

² *Laborens excercens* (1981), *Sollicitudo rei socialis* (1987) y *Centesimus annus* (1991).



poco a poco fue asumida por el Magisterio eclesial, hasta llegar a convertirse en un concepto de referencia ineludible en la moral social católica.

Aunque ya encontramos signos de la solidaridad en documentos eclesiales anteriores³, *Sollicitudo rei socialis* (SRS) es la “encíclica de la solidaridad”, es decir, el documento de la DSI en donde más nítidamente se puede apreciar esta recepción y, aunque tardía, cálida acogida católica del concepto. En esta encíclica de 1987, Juan Pablo II introduce la solidaridad entre la lista de las virtudes cristianas, la vincula a la justicia social (y a ambas en la clave de la interdependencia creciente entre personas y pueblos —una clave que apunta en el sentido de la conciencia del mundo como aldea global), y la relaciona con la caridad. En SRS la solidaridad queda asimismo referida al misterio de la unidad del mismo Dios cristiano, comunidad trinitaria de personas⁴. No exageramos si decimos que con esta encíclica la solidaridad adquiere carta de ciudadanía en el horizonte de la ética social católica.

Una vez que la solidaridad se ha convertido en categoría moral básica de la DSI, no podemos prescindir de ella para entender la dignidad humana. En efecto, las ideas de dignidad personal y solidaridad son correlativas para la DSI: la persona crece cuando construye solidaridad y decrece cuando la destruye. Cuando la DSI se distancia críticamente del individualismo que sobreestima a la persona individual y su preferencia subjetiva sin atender a los vínculos solidarios que la constituyen, o al colectivismo que destruye la singularidad de la persona para convertirla en una pieza en una maquinaria o en un número dentro de un colectivo, esta revelando una convicción fuerte y consistentemente arraigada en la ética social cristiana: el ser humano es siempre, aun cuando los sistemas o la ideologías no le dejen expresarse así, persona solidaria.

2. La dignidad de la persona, clave de la doctrina social pontificia

En el centro de la ética social de Juan Pablo II está la concepción de la dignidad de la persona y de la sociedad como una comunidad de personas. El punto de partida de la moral es siempre la persona, como sujeto y fin de toda la actividad social, y ni que decir tiene que en la doctrina del magisterio dignidad y persona han estado intrínsecamente unidas, hasta el punto de que resulta incluso difícil el deslinde conceptual entre ambos. La persona es el sujeto activo y responsable de la acción y de la vida social. Se trata, pues, de mirar a la persona humana en lo que es y debe llegar a ser según su propia naturaleza social. Y, así mismo, de mirar a la sociedad como ámbito de desarrollo y liberación de la persona. En ella es en donde ha de ser tutelada su dignidad y reconocidos y respetados sus derechos, fundados en esa misma dignidad.

De ahí que la dignidad se conciba como característica de todas las personas y el fundamento del cual emergen todos los derechos, deberes y exigencias morales. La suma y sustancia de todos ellos conforma la promoción de la dignidad humana. Aquí surgen importantes preguntas: ¿en qué sentido la dignidad de la persona es el fundamento de la ética

³ En el n. 35 de *Summi pontificatus* de Pío XII, en 1939, aparece por primera vez el término solidaridad en el Magisterio de la Iglesia, a partir de ahí se encuentra, aunque sin gran profusión ni relevancia en *Mater et magistra* (1961) y *Pacem in terris* (1963) de Juan XXIII, en *Populorum progressio* (1967) y *Octogesima adveniens* (1971) de Pablo VI, así como en la Constitución pastoral *Gaudium et spes* (1965) del Concilio Vaticano II y otros documentos menores.

⁴ El artículo de mi colega el Prof. A. Cordobilla, en la *Revista Sal Terrae*, aborda con más amplitud el puesto de la Trinidad en el pensamiento teológico de Juan Pablo II.



social cristiana? ¿qué elementos distintivos y específicos contiene ésta a la hora de fundar la dignidad?

3. La naturaleza humana, base de la dignidad

La base de la antropología que sustenta la comprensión de la dignidad⁵ incorpora datos de la razón natural redimensionándolos con la ayuda de la revelación. Juan Pablo II se remite también aquí a las palabras de sus predecesores: “todo ser humano es persona, es decir, naturaleza dotada de inteligencia y voluntad libre”, y de esa naturaleza nacen “derechos y deberes que, al ser universales e inviolables, son también absolutamente inalienables. Y si consideramos la dignidad de la persona humana a la luz de las verdades reveladas, es forzoso que la estimemos mucho más, dado que el hombre ha sido redimido con la sangre de Jesucristo, la gracia sobrenatural lo ha hecho hijo y amigo de Dios y lo ha constituido heredero de la gloria eterna”⁶.

Pero añade reflexiones de su propia cosecha motivadas por el momento histórico concreto de la experiencia humana. El Papa reconoce las observaciones críticas de muchos filósofos contemporáneos a la tesis de que existe, además de la naturaleza empírica, una naturaleza espiritual en el ser humano que es la fuente de su vida moral. Se trata de demostrar si es posible, y cómo, ‘reconocer’ los rasgos propios de todo ser humano, en términos de naturaleza y dignidad, como fundamento del derecho a la vida, en sus múltiples formulaciones históricas. Sólo sobre esta base es posible un verdadero diálogo y una auténtica colaboración entre creyentes y no creyentes.

Según Juan Pablo II, la experiencia diaria muestra la existencia de una realidad de fondo común a todos los seres humanos, gracias a la cual pueden reconocerse como tales. Es necesario hacer referencia siempre a “la naturaleza propia y originaria del hombre, a la naturaleza de la persona humana, que es la persona misma en la unidad de alma y cuerpo; en la unidad de sus inclinaciones de orden espiritual y biológico, así como de todas las demás características específicas, necesarias para alcanzar su fin” (Veritatis splendor, VS, 50; también, GS, 14).

Desde aquí uno de los equívocos conviene eliminar es el presunto conflicto entre libertad y naturaleza, puesto que la libertad pertenece a la naturaleza racional del hombre, y puede y debe ser guiada por la razón: “Precisamente gracias a esta verdad, la ley natural implica la universalidad. En cuanto inscrita en la naturaleza racional de la persona, se impone a todo ser dotado de razón y que vive en la historia” (VS, 51).

Aún más, *Evangelium vitae* la libertad reniega de sí misma, se autodestruye y se dispone a la eliminación del otro cuando no reconoce ni respeta el vínculo constitutivo con la verdad. Desde ahí se entiende la denuncia del grave peligro de comprender los derechos humanos como derechos de la subjetividad individual o colectiva, separada de la referencia a la verdad de la naturaleza humana. Los derechos del hombre deben referirse a lo que el hombre es por naturaleza y en virtud de su dignidad, y no a las expresiones de opciones subjetivas propias de los que gozan del poder de participar en la vida social o de los que obtienen el consenso de la mayoría (cf. EV, 19-20).

⁵ El capítulo I de la constitución pastoral *Gaudium et spes* aborda con amplitud la dignidad de la persona humana partiendo de la convicción de que la defensa de ella es compartida por todos.

⁶ Juan XXIII, *Pacem in terris*, nn. 8 y 9.



Esta naturaleza peculiar del ser humano base de su dignidad objetiva –igual en todos e intacta en cada estadio de la vida humana individual desde la concepción— es la base donde se sustentan los derechos de todo individuo humano, tiene su origen en Dios creador, se basa en la espiritualidad que es propia del alma, pero se extiende también a su corporeidad, que es uno de sus componentes esenciales.

Ni que decir tiene que el recurso a la revelación para dotar de fundamento a la dignidad humana puede contener un sentido positivo si uno estima que el dato revelado desarrolla lo que alcanza la razón, redimensionándola y ahondándola, complementado el fundamento filosófico⁷. Pero también puede recibir una valoración netamente negativa si lo que se considera es que todo fundamento religioso introduce en el terreno de lo irracional y, por consiguiente, no hace sino dilapidar el caudal de la fundamentación racional. Esa comprensión de lo religioso en el campo de la ética se ve continuamente en los comentarios de personas que descalifican las opiniones de los obispos o de los teólogos moralistas sobre temas de bioética, por ejemplo.

Sin embargo, pese a quien pese, la ética cristiana no es razón reemplazada por la fe, ni razón sin fe, sino razón configurada por la fe en la vida de la tradición cristiana. Desde luego, presentar convicciones morales sin avalarlas con argumentos razonables e informados no ha sido nunca, ni lo es hoy, el modo de proceder de la moral católica. Tampoco lo ha sido en la doctrina de Juan Pablo II y su empeño de compenetrar fe y razón.

4. Disonancias con el individualismo liberal

La ética social cristiana considera insostenible la concepción liberal de la persona como individuo autointeresado y libre de vínculos naturales, y la concepción de dignidad que ahí se funda por varias razones que a estas alturas no necesitan mucha justificación:

En primer lugar, la dimensión social no es algo externo al ser humano, sino algo que lo constituye íntimamente. Fuera de lo social no es concebible la persona humana. La socialidad, no menos que la individualidad, definen a la persona. El destino humano se hace posible con el destino de los otros.

En segundo lugar, desde esta concepción de la persona se entiende la afirmación de su centralidad en la ética social y, desde ella, también el reconocimiento de la dignidad de la persona como fundamento ético. Esto es así hasta el punto de que la dignidad se convierte no sólo en punto de partida sino en meta de toda la doctrina social de la Iglesia. Como enseña Juan Pablo II: la trama y guía de la enseñanza social de la Iglesia es cabalmente “la correcta concepción de la persona humana y de su valor único, toda vez que el ser humano es la única criatura que Dios ha querido por sí misma” (CA, 11).

En tercer lugar, la dignidad de la persona, en realidad, es el fundamento no sólo de la ética social sino de toda la moral, porque la persona es el gran valor que ha de ser respetado (concepción cristiano-kantiana), siempre y cuando no perdamos de vista que persona es no sólo individuo singular, insustituible e irreplicable, sino ser relacional, comunitario, creado por la comunión de Dios comunidad de personas y para la comunión con la creación, los demás seres humanos y Dios y el diálogo.

⁷ A esa conjunción se le ha llamado “respuesta perfecta”, en: Häcker, T. (1961): *¿Qué es el hombre?*, Madrid, Guadarrama, p. 128.



Además, en cuarto lugar, este personalismo solidario, base y fundamento ético, desencadena la afirmación de un conjunto de principios sociales (solidaridad, subsidiariedad, bien común) y también el reconocimiento de los grandes valores (verdad, justicia, igualdad, libertad, participación) sobre los que se articula la vida social.

5. El despliegue rico y complejo de la solidaridad

La solidaridad es definida con precisión como “la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común; es decir, por el bien de todos y cada uno, para que todos seamos verdaderamente responsables de todos” (SRS, 38). Esto quiero decir que si se queda en sentimiento superficial y no afecta a la vida del sujeto, no se puede llamar solidaridad, por más que nuestra cultura de la moral del sentimiento (y sentimiento mediático: e.g. maratones televisivos de la solidaridad) la jalee y se muestre encantada con ella. La solidaridad de la que tanto ha hablado Juan Pablo II tiene presente la compasión con los más débiles y la creación de vínculos y pertenencia comunitaria, pero no se reduce a ellas. Es personal y comunitaria pero también política. La solidaridad comienza en el encuentro sensible con el “otro concreto”, en situación de necesidad (que exige tomar partido), y conduce a, se hace en y alimenta con la pertenencia a la comunidad. Pero la solidaridad como encuentro personal y como comunidad no prescinde de las estructuras mediadoras, porque no olvida que esa misma interpelación y pertenencia necesitan la interpretación ético política y empírica de las instituciones sociales para guiar la praxis en el sentido de la liberación.

Siendo la solidaridad la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común y no un sentimiento superficial por los males de las personas, presentándose el ejercicio de la solidaridad dentro de cada sociedad como válido sólo cuando sus miembros se reconocen unos a otros como personas, resulta totalmente coherente que Juan Pablo II haya escrito en *Centesimus annus* lo siguiente:

“Nuestra tarea es hacer de la solidaridad una realidad. Debemos crear un movimiento mundial que entienda la solidaridad como un deber natural de todas y cada uno de las personas, las comunidades y las naciones. La solidaridad debe ser un pilar natural y esencial de todos los grupos políticos, no una posesión privada de la derecha o la izquierda, ni del Norte o el Sur, sino un imperativo ético que busca reinstaurar la vocación a ser una familia global. Dios, en realidad, nos ha dado la tierra para el conjunto de la raza humana, sin exclusiones ni favoritismo” (CA, 31).

Al ver la realidad social actual a la luz del Evangelio (divina Revelación), que es luz de la Trinidad, surgen –en la reflexión del Papa Wojtyla— dos notas primordiales que cualifican cualquier expresión cristiana de la solidaridad, a saber:

- 1) Su carácter de deber moral, de imperativo ético.
- 2) Su despliegue en una triple expresión ética co-implicada y co-referida, a saber, ético personal, ético comunitaria y ético política⁸.

⁸ He desarrollado este tema en: Martínez, J. L.: “El sujeto de la solidaridad: Una contribución desde la ética social cristiana”, en: Villar, A. y García-Baró, M. (Eds.) (2004): *Pensar la solidaridad*, Madrid, UPCO, pp. 47-114.



Esta tridimensionalidad de la solidaridad, que en mi opinión se puede reconocer en la doctrina social de Juan Pablo II, se podría tematizar como: A) La solidaridad personal que supera la dinámica del sentimiento y la lógica del altruismo supererogatorio, propio de la comprensión individualista liberal. Sus sujetos son las personas de carne y hueso con sus historias concretas, muchas veces con vidas traspasadas por el sufrimiento y las injusticias. Se realiza a través de la com-pasión. B) La solidaridad que exige hacerse cultura: “cultura de la solidaridad” –ha dicho el Papa—y se realiza en la generación de valores y prácticas sociales que proponen una forma alternativa de vivir. C) La solidaridad política, unida a la justicia social (entendida ésta como condiciones mínimas para la participación de todos en la vida de la sociedad), la cual necesita de instituciones locales y globales de titularidad pública y privada, tanto del Estado como de la sociedad civil. Se realiza al poner las condiciones sociales para la participación.

Las tres dimensiones se co-implican, se necesitan, alimentan y purifican mutuamente; se interpelan y se autentifican abriéndose unas a otras. Sin solidaridad personal y comunitaria me parece imposible trabajar por la solidaridad política. Pero, a la vez, sin la vertiente política las otras quedan y pueden quedar, al fin y a la postre, en gestos bienintencionados o en expresiones emocionales. Los tres sujetos –individuos, comunidades e instituciones—de cada una de las dimensiones son imprescindibles para una praxis de la solidaridad que sirva a la dignidad humana, pero ninguno de ellos solo, es suficiente.

Renunciar a la función ético-personal en la moral social, sería desconocer que la ética entera es primariamente personal, que los actos, las virtudes, los pecados, los deberes, los sentimientos morales, la conciencia y la responsabilidad conciernen a las únicas personas realmente existentes, que son las individuales. Pero las personas individuales no son los únicos sujetos actores de nuestras complejas sociedades: también están las comunidades humanas de solidaridad, donde los individuos son reconocidos como personas y pueden tejer su identidad; y las estructuras sociales que no existen al margen de las personas y sus grupos pero que, en cierto y auténtico sentido, adquieren una “vida” (funcionamiento) que no se agota en ellos y por eso ha de ser tenido en cuenta como sujeto de la solidaridad, aunque eso sí sujeto análogo de la persona individual en quien recae la responsabilidad primera de la acción solidaria: la solidaridad es virtud de las instituciones sociales pero también lo es de las comunidades y, sobre todo, de las personas. Por eso, concluimos que la moralidad ha de inscribirse, institucionalizándola hasta donde se puede, en la estructura misma de las instituciones sociales básicas, de carácter político, económico, jurídico, educativo, eclesial, etc., pero no para reducirla a las instituciones. Todo esto, sin olvidar los problemas intrínsecos a esta moralización y al hecho de que la tarea moral, lo mismo la personal que la institucional, es una tarea histórica, inacabable.

Una última nota que ha añadido la reflexión de Juan Pablo II a la solidaridad es el subrayado del plus cristiano, no porque ésta no tenga pleno sentido en el plano de una ética humana, sino porque “a la luz de la fe, la solidaridad tiende a superarse a sí misma, al revestirse de las dimensiones específicamente cristianas de gratuidad total, perdón y reconciliación. Entonces del prójimo no solamente un ser humano con sus derechos y su igualdad fundamental, sino que se convierte en la imagen viva de Dios Padre, rescatada por la sangre de Jesucristo y puesta bajo la acción permanente del Espíritu Santo” (SRS, 40).



6. Dialéctica sujetos individuales-estructuras sociales

Hemos reiterado la idea de que no es posible considerar a la persona fuera de las relaciones sociales. Como dice Juan Pablo II, la doctrina social mira hoy especialmente al hombre, inserto en una compleja red de relaciones sociales. Por eso las ciencias humanas y la filosofía son una ayuda para interpretar la centralidad del hombre dentro de la sociedad y ponerlo en situación de comprenderse mejor a sí mismo. De ahí que lo verdaderamente importante de la ética social no sea sólo la afirmación de la centralidad de la dignidad de la persona, considerada como ser social, sino que, sobre todo, llegar a establecer una relación correcta y certera entre persona y sociedad.

- Persona y sociedad no son dos polos opuestos y antitéticos: “La índole social del hombre demuestra que el desarrollo de la persona humana y el crecimiento de la propia sociedad están mutuamente condicionados” (GS, 25).
- No todo depende de la persona y de su compromiso social: no es posible reducir a la responsabilidad individual la totalidad de la vida social.
- No se puede obviar la función de las estructuras sociales y los condicionamientos que se ejercen sobre las personas y los grupos.

Los textos recientes de la doctrina social tienen una concepción de lo social no como realidad dada y abstracta, sino como realidad dinámica e histórica: la sociedad cambia y no es posible comprenderla y definirla de una vez para siempre. En esta línea, tenemos la noción de bien común como “conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección” (GS, 26), desde el cual se pide a las instituciones, privadas o públicas, que se esfuercen por ponerse al servicio de la dignidad y del fin de la persona, por cuanto es “escandaloso el hecho de las excesivas desigualdades económicas y sociales que se dan entre los miembros y los pueblos de una misma familia humana, contrarias a la justicia social, a la equidad, a la dignidad de la persona humana y a la paz social e internacional (GS, 29)”⁹.

SRS asume un concepto nuevo muy importante, las *estructuras de pecado*, gestado primero en el terreno de la teología de la liberación a través de su concepto de pecado estructural germinalmente en los documentos de *Medellín* (1968) y admitido oficialmente dentro del *corpus doctrinal* del Magisterio, en 1986, en la *Instrucción sobre la libertad cristiana y la liberación*, en su calidad de respuesta crítica dada por la Congregación para la Doctrina de la Fe a la teología de la liberación.

Las instituciones y las prácticas que la gente se encuentra ya existiendo o que crea, en el nivel nacional e internacional, y que orientan u organizan la vida económica, social y política. Siendo necesarias en sí mismas, a menudo tienden a fijarse y fosilizarse como mecanismos relativamente independientes de la voluntad humana, y por ello paralizan o distorsionando el desarrollo social y causando injusticias. Sin embargo, siempre dependen de la responsabilidad del hombre, que las puede alterar y no de un supuesto determinismo de la historia¹⁰.

⁹ *Gaudium et spes*, nn. 7, 8, 63, 64, 66.

¹⁰ Sagrada Congregación para la Doctrina de la Fe (1986): *Instrucción sobre la Libertad Cristiana y la liberación*, Madrid, PPC.



Ni que decir tiene que el concepto de estructura es difuso y polisémico en los textos de la DSI, aunque no lo es menos en los de la literatura sociológica. Depende del ámbito en el que se hable (biología, lingüística, sociología, etc.) para saber el significado o significados principales que se le atribuyen. Hay tres notas implícitas a esa noción de estructura tal como la utiliza la doctrina social de tal que merecen destacarse: Primero, se hace una identificación de las estructuras con las instituciones y las prácticas (sociales¹¹), pero sin mayores precisiones¹². Segundo, la estructura aparece como diferente de los seres humanos, por cuanto se afirma que son ellos las que las encuentran y crean. Tercero, dado que las estructuras son necesarias, tienden a establecerse de modo independiente de las voluntad humana y a tener consecuencias por el desarrollo humano y generar injusticia, aunque pueden cambiarse.

La noción “estructuras de pecado” no pretende sustituir, por descontado, al pecado personal (analogado principal), al contrario se fundan en él, pero su consideración se vuelve crucial para poder dar cuenta del conjunto de la realidad que distorsiona la vida humana, en la que existen mecanismos (sobre todo el afán de ganancia y la sed de poder, absolutizados e inseparablemente unidos, SRS 37), que refuerzan, difunden y son fuente de otros pecados, condicionando la conducta de los individuos y grupos humanos. Se reconoce la interacción mutua entre los “individuos” –con sus injustos comportamientos—y las “estructuras” que, teniendo su origen en la libertad de los individuos, les influyen y condicionan. Así reza el n. 36 de *Sollicitudo*:

En un mundo donde, en lugar de la interdependencia y la solidaridad, dominan diferentes formas de imperialismo, no es más que un mundo sometido a estructuras de pecado. La suma de factores negativos, que actúan contrariamente a una verdadera conciencia del bien común universal y de la exigencia de favorecerlo, parece crear, en las personas e instituciones, un obstáculo difícil de superar.

El texto habla de “estructuras” como factores que actúan contra la conciencia y la promoción del bien común universal y piden una respuesta eficaz, que pasa por el cambio de mentalidad y la conversión. En orden a esta conversión, se propone la solidaridad como respuesta eficaz, pues es un principio cristiano básico de la organización social y política. Pero lo verdaderamente significativo para nuestros propósitos está en afirmar que “las estructuras de pecado sólo podrán ser vencidas mediante el ejercicio de la solidaridad humana y cristiana” (SRS, 40). En todo caso, tendrá que ser un ejercicio no circunscrito al ámbito de la actuación personal o de la vida comunitaria, sino con una expresión efectiva en las instituciones básicas de la sociedad, en sus diferentes niveles: local, nacional, regional y mundial.

SRS considera, sin entrar en análisis, que las instituciones políticas que canalizan la solidaridad son el reverso de las estructuras de pecado (SRS, 36). En una formulación directamente referida a la dignidad, ya GS había pedido que “las instituciones humanas, públicas y privadas, se esfuercen por ponerse al servicio de la dignidad y del fin del hombre. Luchen con energía contra cualquier esclavitud social o política, y respeten, bajo cualquier régimen político, los derechos fundamentales del hombre” (GS, 29).

Tratar la relación entre personas y estructuras nos pone delante del último tema del que quiero hablar: la dignidad en los procesos de globalización

¹¹ MacIntyre, por ejemplo, en *Tras la virtud*, 233, define práctica como “una manera cooperativa de actuar compleja y coherente, establecida socialmente, y a través de la cual se obtienen los bienes inherentes a tal práctica”.

¹² Institución es un concepto sociológico asociado a los elementos de estabilidad y regularidad.



7. Servir a la dignidad humana en medio de la globalización

Así pues, la solidaridad como actitud ética es la respuesta más adecuada a la situación del mundo actual. Tal escenario se condensa en SRS con la categoría “interdependencia”, percibida como sistema determinante de relaciones en el mundo actual en sus aspectos económico, cultural, político y religioso, cuando el término “globalización” aún no se había generalizado como hoy.

En sucesivos documentos breves de sus últimos años de pontificado, Juan Pablo II ha insistido en que, superando catastrofismos o falsos optimismos, la doctrina social católica deberá volcarse sobre el nuevo proceso de globalización con una mirada crítica y centrada en la ética. La visión moral de la DSI en temas sociales, y concretamente en el tema que aquí nos ocupa, se apoya en tres pilares básicos: “la persona humana, la solidaridad y el bien común”¹³ o dos principios inseparables: “el valor inalienable de la persona humana” y “el valor de las culturas, que ningún poder externo tiene el derecho de menoscabar y aún menos de destruir”¹⁴. En otras oportunidades lo expresa de forma similar, afirmando que la ética social de la Iglesia en el tema de la globalización se apoya en las “tres piedras angulares fundamentales de la dignidad humana, de la solidaridad y de la subsidiariedad”¹⁵. Queda patente, pues, que las categorías de persona, bien común y solidaridad que son las van a orientar la visión ética de la globalización propuesta por Juan Pablo II.

La realización de la globalización ética, fundada en la dignidad de la persona, en la búsqueda del bien común y construyendo una humanidad solidaria depende del empeño personal de cada uno y también de instancias políticas de alcance mundial. La conversión y la reforma personal son un camino necesario para dar un rumbo más humano a la globalización. Pero el proceso se quedará inacabado sin el apoyo de instancias socio-políticas, de entidades de ámbito y con repercusión mundial. Por eso es necesario establecer quién ha de realizar la gobernación mundial del proceso de globalización de manera que se respete la persona y el bien común. Por lo tanto es necesario que surja una “nueva cultura, nuevas reglas y nuevas instituciones a nivel mundial”¹⁶.

Considera Juan Pablo II que “la humanidad, al embarcarse en el proceso de globalización, no puede por menos de contar con un código ético común”¹⁷. Este código ético común impedirá que la globalización sea un “nuevo tipo de colonialismo”. Un código ético común asegura que en el proceso de globalización “triunfe la humanidad entera, y no sólo una elite rica que controla la ciencia, la tecnología, la comunicación y los recursos del planeta en detrimento de la gran mayoría de sus habitantes” (*Ib.*). Para construir este código ético orientador de la globalización la doctrina social católica da su aportación. Tenemos criterios éticos que van a servir de parámetros y líneas orientadoras del proceso de mundialización.

¹³ Juan Pablo II: *Discurso a la Academia Pontificia de Ciencias Sociales*, abril 2001, n. 2.

¹⁴ *Ibid.* n. 4.

¹⁵ Juan Pablo II, *Ecclesia in América* (1999) nº 55. Dignidad humana, solidaridad y subsidiariedad son los tres principios clásicos de la DSI. En otras ocasiones la subsidiariedad aparece como categoría complementaria de la solidaridad (*cf. CA, 15*). La dignidad humana y la categoría de persona se pueden considerar formas distintas de afirmar un mismo valor.

¹⁶ Juan Pablo II, *Discurso a Empresarios y Sindicatos* (mayo de 2000).

¹⁷ Juan Pablo II, *Discurso a la Academia Pontificia de Ciencias Sociales* (abril 2002).



8. Criterios de la moral cristiana para una justicia social global

En la doctrina social de Juan Pablo II encontramos una concepción totalmente vanguardista de la cooperación al desarrollo, como desarrollo humano y sostenible, que para ser tal debe ser endógeno e integral (“de toda la persona y de todas las personas”). Ante los retos colosales de la interdependencia mundial, el mensaje del Papa polaco ha urgido a los cristianos a “oponer a la globalización de los beneficios y de la pobreza, una globalización de la solidaridad”.

Si la dignidad de la persona es criterio fundamental y meta de todo desarrollo, esto exige un desarrollo desde abajo. Justamente esto dice el principio de *subsidiaridad*, que protege al individuo y a los estratos sociales subordinados (familia, comunidades, diversos actores de la sociedad civil, etc.) del poder total del Estado y del centralismo burocrático. También exige este principio una actuación positiva de ayuda por parte de la instancia superior donde se requiera su cooperación. Esto vale también para la configuración y funcionamiento de la sociedad global. Por eso se busca primero siempre la solidaridad entre los afectados mismos, es decir, que pongan en obra y valor su iniciativa propia y cooperación para superar las dificultades. Esto no obsta para que se tengan como importantes las medidas políticas que posibilitan tales iniciativas individuales y comunitarias, apoyándolas y completándolas. Sin las condiciones-marco requeridas (por ejemplo la seguridad del derecho y la igualdad ante la ley) los esfuerzos personales, aunque sean muy importantes, están condenados a fracasar o a durar poco.

Especial atención exige el principio de la *justicia entre generaciones*, según el cual los problemas económicos y sociales del presente no se deben solventar sin tener en cuenta la pregunta por mantenimiento y la garantía de los fundamentos de vida para las generaciones futuras. La convicción de que el desarrollo económico, social y ecológico es un objetivo social global que no se debe dejar destruir impunemente, sirve de base para el concepto del desarrollo sostenible y el desarrollo ecológico justo que ha sido reconocido modelo vinculante desde la Conferencia de las Naciones Unidas para el medio ambiente y el desarrollo, en 1992, celebrada en Río de Janeiro, por la Comunidad Internacional de Estados. El principio ético ecológico que sirve de base a este planteamiento es la interrelación del ser humano con su medio ambiente natural. Esto demuestra que el ser humano asume su responsabilidad solamente cuando adapta la dinámica de su actividad civilizadora al carácter limitado de los recursos naturales y a la capacidad de resistencia de la naturaleza que lo rodea. En efecto, la antropología de la iconalidad divina requiere que el ser humano viva en relación especial con el resto de la creación: su dominio sobre el mundo es de cuidado y responsabilidad hacia la vida humana y no humana.

Aunque en los escritos de Juan Pablo II hay elementos para elaborar adecuadamente una reflexión ética sobre la justicia global *entre la universalidad y la particularidad*¹⁸ creo que en este punto el Papa nos ha dejado más que una tarea realizada un reto que el conjunto de la Iglesia que por ser católica y universal es necesariamente culturalmente plural tiene que asumir con valentía y decisión. Esta tensión entre lo universal y lo particular, que como consecuencia de la globalización se agudiza más, se orienta correctamente sólo mediante un diálogo intercultural lo más amplio posible y aquí tienen mala entrada las tendencias centralizadoras y uniformizadoras que algunos han visto en este largo pontificado, sin duda

¹⁸ Así, por ejemplo, su reiterada afirmación del “valor de las culturas humanas que ningún poder externo tiene el derecho de menoscabar y menos aún de destruir”, junto al valor inalienable de la persona humana (27 de abril de 2001).



junto a importantísimos gestos simbólicos de diálogo interreligioso e intercultural (impresa en la memoria de todos está, por ejemplo, la Jornada de Oración por la Paz celebrada en Asís).

Un diálogo intercultural que lleve a una confluencia ética (del tipo del que lleva años patrocinando el teólogo alemán Hans Küng, uno de los críticos más duros de Juan Pablo II) sólo puede triunfar cuando todos los participantes lo perciben como un intercambio honesto y orientado a la búsqueda de entendimiento, que renuncia a tutelas y manipulaciones y se abre a la razón moral. Probablemente es más fácil y fructífero para tender puentes entre las diversas tradiciones éticas partir de las experiencias de injusticia, donde el dolor y el sufrimiento tiene rostros y narraciones concretas, historias de injusticia –de hambre, de pobreza, de discriminación, de maltrato, de explotación...— que nos hermanan y nos permiten encontrar la común humanidad.

De la comprensión común de la dignidad humana que así acontece, surgen algunos criterios fundamentales éticos que, por una parte, señalan hacia una pretensión universal y, por otra, encuentran su expresión concreta en una multiplicidad de culturas.

- El respeto a la diferencia local, regional, étnica, religiosa... no ha de emplearse como justificación para vulnerar la dignidad humana fundamental o para excluir a personas o grupos de los bienes esenciales de la comunidad.
- La dignidad fundamental y el valor de los seres humanos no se asegura únicamente a través de comunidades particulares. Requiere acción positiva a favor de los que son vulnerables a las condiciones fácticas de la interdependencia desigual y no recíproca.

En este orden de cosas, Juan Pablo II ha puesto la opción preferencial por los pobres en una perspectiva internacional. Luchar por la justicia es ayudar a pueblos enteros que entren en la dinámica del desarrollo económico y humano, y esto exige un cambio de vida, de modelos de producción y consumo, así como de estructuras consolidadas de poder. En un mundo desigual, la justicia tiene que superar un concepto estático e individualista de equivalencia para desequilibrar la balanza a favor de los más débiles, y tiene que hacerse solidaridad en la voluntad de corresponsabilidad de todos. Ahí se funda también la defensa de la diversidad cultural, pues nadie “tiene derecho de despojar a los pobres de lo que es más importante para ellos, incluidas sus creencias y prácticas religiosas”.

En esta línea, quiero terminar recordando la defensa contundente de la dignidad humana de los emigrantes y refugiados que Juan Pablo II ha realizado en muchas ocasiones. Una defensa del derecho de las personas a emigrar (cuyo fundamento es el destino universal de los bienes de este mundo) y que no niega la necesidad de regular los flujos migratorios en el pleno respeto de la dignidad de las personas y de las necesidades de sus familias, teniendo en cuenta las exigencias de las sociedades que acogen a los inmigrantes, pero exige la necesidad de trabajar a favor del desarrollo de los países de origen de los inmigrantes y “comprometerse seriamente para salvaguardar ante todo el derecho a no emigrar, es decir, a vivir en paz y dignidad en la propia patria. Gracias a una atenta administración local y nacional, a un comercio más equitativo, a una solidaria cooperación internacional, hay que ofrecer a todo país la posibilidad de asegurar a sus habitantes, además de la libertad de expresión y de movimiento, la posibilidad de satisfacer sus necesidades fundamentales como la comida, la salud, el trabajo, la casa, la educación, sin las cuales mucha gente se ve en la obligación de emigrar por la fuerza”¹⁹.

¹⁹ Juan Pablo II, *Migraciones desde una óptica de paz* (Mensaje Jornada Mundial de las Migraciones 2004), n. 3.



Balance final

1.- Para comprender el significado especial de la doctrina social de Juan Pablo II interesa conocer tanto su denuncia de la antropología del colectivismo, negadora de la trascendencia y de la libertad y subjetividad del individuo y de la sociedad, como su crítica contundente al liberalismo individualista, ya que la persona no es individuo aislado y la sociedad no es una creación surgida del autointerés.

2.- La dignidad humana para la ética social cristiana no es un espíritu desencarnado y separado de las fuerzas biológicas y sociales, ni una experiencia espiritual interna independiente de la interacción humana, ni mucho menos una realidad atemporal más allá de la historia política, económica y cultural, sino que se realiza en la asociación e interacción social y estructurada por los procesos de las instituciones nacionales e internacionales.

3.- En consonancia con lo anterior, la solidaridad no es una virtud supererogatoria u opcional de los individuos sino una virtud obligante que, unida a la justicia, trabaja por el bien común y se expresa en la dimensión personal, política y cultural.

4.- Se trata, pues, de mirar a la persona humana en lo que es y debe llegar a ser según su propia naturaleza social, y de mirar a la sociedad como ámbito de desarrollo y liberación de la persona. En ella es en donde ha de ser tutelada su dignidad y reconocidos y respetados sus derechos humanos que son civiles, políticos, económicos, sociales y culturales –condiciones mínimas para que las personas y los grupos puedan participar en la vida de la sociedad, a sus distintos niveles.

5.- Los derechos humanos se fundan en la dignidad fundamental de la persona, como imagen y semejanza de Dios, y en la afirmación de la socialidad radical del ser humano, cuya fuente última es la comunidad trinitaria. Sólo nos desarrollamos como personas en el tejido de relaciones, libertades y necesidades que conforman nuestra vida. Y hoy ese tejido está hecho, querámoslo o no, de interdependencia mundial. Sobre estas premisas la ética cristiana busca la edificación de una familia humana orientada hacia el bien común. La globalización, como cualquier otro sistema, debe estar al servicio de la persona humana, de la solidaridad y del bien común.

6.- Apoyar y servir a la causa personal y social de la dignidad humana ha de ser el criterio ético por excelencia para verificar y repensar las prácticas sociales y las instituciones básicas de la sociedad y de la Iglesia. Juan Pablo II ha clamado hasta el agotamiento y sin desfallecer contra “la globalización del lucro y de la miseria”, a favor de la “globalización de la solidaridad”.

7.- La Iglesia católica tiene por delante un gran reto –discutiblemente acometido en la doctrina papal— de aceptar y realizar su misión social como Iglesia mundial, sin devorar a las Iglesias locales. Frente a toda tentación de centralismo u homogeneización, potenciada por la globalización, necesitamos una Iglesia Universal, que se comprende como comunidad aprendiz y maestra (discente-docente) de vida²⁰, acreditada a lo largo de los siglos, y que anuncia un programa que quiere construir puentes entre las comunidades locales. Sólo aprendiendo juntas las unas de las otras (unidas entre sí por el mensaje del Evangelio) y

²⁰ Müller, J.: *Weltkirche als Lerngemeinschaft. Modell einer menschengerechten Globalisierung?*: Stimmen der Zeit 217 (1999) 317-328.



viviendo la solidaridad, pueden llegar a ser las Iglesias locales en su multiplicidad una verdadera Iglesia Universal.

8.- Desde la Cruz de Jesucristo, Juan Pablo II siempre ha invitado a abrir los ojos al sufrimiento de tantas mujeres y hombres en el mundo actual, a activar una mayor solidaridad real con los que sufren y a trabajar por aliviar este sufrimiento y por superar sus causas. Recibiendo fuerza personal y comunitariamente de un Dios que ama la vida y que por amor muere en la Cruz, podemos apostar por la justicia y la solidaridad y creer y hacer creíble la esperanza cristiana fundada en la resurrección y en la victoria final de la alegría. Esta es la elección que hace la ética cristiana no por los méritos humanos, sino por la fuerza del Espíritu del Señor.





UNISCI Discussion Papers

EL PACTO GALEUZCA: PLANTEAMIENTOS CONFEDERALES DE EUZKADI Y CATALUNYA TRAS LA GUERRA CIVIL

AUTOR:¹

ANTONIO MARQUINA
Director de UNISCI

Introducción

Sin remontarnos a la Marca Hispánica o la guerra de Sucesión en el caso de Cataluña o, en el caso vasco, al 1800, como hizo el Lehendakari José Antonio Aguirre en la Universidad estadounidense de Columbia en su curso “Situación política y social de Euzkadi en 1800 y el valor universal y humano de sus instituciones” del año 1942, incidiremos, en esta breve y bastante seleccionada exposición documental, en dos momentos importantes de nuestra más reciente historia que hicieron florar una serie de estudios y planteamientos tradicionalmente denominados autonómicos del PNV y de diversos partidos catalanes: La Guerra Civil española y la Segunda Guerra Mundial.

La Constitución de la Segunda República española de 9 de diciembre de 1931 no era federal. En su artículo primero se establecía que la Republica constituye un Estado integral compatible con la autonomía de los Municipios y Regiones. En el artículo 11 se señalaba que si una o varias provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes acuerdan organizarse en región autónoma para formar un núcleo político-administrativo dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el artículo 12. Este artículo establecía los pasos que debían darse antes de la aprobación: proposición por la mayoría de los Ayuntamientos o, cuanto menos, aquellos Municipios comprendiesen las dos terceras partes del Censo electoral de la región, aceptación por las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región y aprobación por las Cortes. El artículo 13 decía expresamente que no era admisible la Federación de regiones autónomas y en los siguientes artículos se delimitaban las competencias del Estado y las regiones autónomas. Estos artículos habrá que tenerlos en cuenta a la hora de entender las diversas posiciones que expondremos.

El Estatuto de Cataluña se aprobaría al año siguiente de proclamada la Segunda República, no así el Estatuto del País Vasco.

¹ 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.*



1. Diferencias internas

El pronunciamiento militar que iniciaba la guerra civil española se produjo el 17 de julio de 1936, mientras estaban teniendo lugar las deliberaciones sobre el Estatuto de autonomía del País Vasco. Este mismo día Manuel de Irujo daba seguridades al Gobernador civil de Guipúzcoa de la oposición del PNV a la sublevación militar; pero al día siguiente el Euzkadi-Buru-Batzar desautorizaba a Irujo y se declaraba neutral. Existe un dato importante al que hasta ahora no se ha dado relevancia y que se puede consultar en el *Public Record* londinense. El diputado del PNV José Horn se había comprometido en nombre del partido a apoyar al General Mola si se decidía a levantarse contra la República.² El 19 de julio, la dirección del PNV declaraba en *Euzkadi* que la lucha estaba planteada entre la ciudadanía y el fascismo, entre la República y la Monarquía y que, por tanto, apoyaban a la República en consonancia con el régimen demócrata y republicano que había sido privativo del pueblo vasco en sus siglos de libertad. Al día siguiente, el PNV de Navarra se desmarcaba claramente de la dirección del partido, y el día 26 de julio el diputado José Horn, gravemente enfermo, se hacía leer la declaración del Partido y encargaba se dijera al señor Irazusta que la consideraba “heterodoxa, indiscreta, insincera”. Este diputado moriría al poco tiempo.³

Sobre esta base son más comprensibles los diversos contactos entre nacionalistas de una y otra zona durante los primeros meses de la guerra. El General Mola no disolvió las organizaciones nacionalistas vascas hasta el 18 de septiembre. Y el Estatuto vasco fue posteriormente aprobado por las Cortes de la República el 4 de octubre de 1936.

2. Las concesiones del más fuerte

Se puede afirmar que la postura del Gobierno nacional con respecto al Gobierno de Euzkadi tras estos primeros meses fue de gran terquedad, poco política y poco realista. No ofrecía nada sustancial a cambio de la rendición sin condiciones. Ni siquiera la importante y poco conocida postura vaticana fue aceptada por el General Franco. Tanto a los diplomáticos italianos como al Marqués de Magaz se les dijo claramente que el espíritu de componenda vaticano, el fomento del separatismo y el encuadramiento regional de las fuerzas católicas con el fin de conseguir un poder siempre mayor sobre la República, que se resumía en el *divide y vencerás*, se habían terminado. No se admitía una mediación del Vaticano sobre bases políticas.⁴ Gestiones oficiosas se iniciaron después entre el P. Pereda, profesor de Deusto, y Antonio González, director de la *Gaceta del Norte*, con Julio Jáuregui. En enero de 1937 estas eran las concesiones:

- Se respetarán las vidas y haciendas de los dirigentes y se les facilitará el medio de salir de España a la que no deberían volver mientras no se levante la prohibición.
- A los coadyuvantes se les respetará la vida y se impondrá a sus pertenencias un fuerte tributo de guerra consintiéndoles vivir en España.

² FO. 371, 26991 55.

³ Archivo del Cardenal Gomá (ACG), *Documento entregado al Obispo de Pamplona por uno de los dirigentes del PNV*. Sin fecha.

⁴ Ministero degli Affari Esteri (MAE) —Santa Sede— B. 35.



- Se respetará la vida de los milicianos que depongan las armas a condición de que no se reintegren en la lucha, para lo que se adoptarán las medidas oportunas.
- Caído Madrid no se admitirá acuerdo de ningún tipo.

Sobre estas bases era imposible un arreglo, dadas las presiones del PNV. No en vano uno de los dirigentes vascos, al indicar el agente oficioso la dificultad de conceder libertades políticas respondería *“Entonces no, preferimos morir rápidamente de un tiro que de una tifoidea lenta”*.

El General Franco, en febrero de 1937 contestó a las propuestas del Cardenal Gomá con un *“no cabe en el pleito más que la acción de las armas”*. Sólo la rendición sin condiciones —decía— depararía a los vascos inmensas ventajas en el orden penal y político. Estas ventajas en el orden político no superarían nunca la cota de la descentralización administrativa y el igual tratamiento que otras regiones. Similares propuestas serían ofrecidas posteriormente a los italianos en su labor mediadora y al Vaticano tras el bombardeo de Guernica. Tanto es así que en el mes de mayo de 1937 cuando José Antonio Aguirre, “desengañado”, transmite a través de Monseñor Pizzardo su propuesta de entablar negociaciones con el General Franco, su condición previa, que se le reconozca como un adversario leal, no fue aceptada. La conquista de Bilbao tendría lugar el 19 de Junio de 1937. A esta conquista siguió una cuestionable política de pacificación. El Estatuto fue abolido así como cualquiera otra situación diferencial que Vizcaya y Guipúzcoa hubiesen mantenido con anterioridad.⁵

3. Las autonomías ante el Foreign Office

Una vez caído el frente norte, el Gobierno vasco siguió contando en el gobierno de la República. Uno de sus diputados, Manuel de Irujo, que ocupó la cartera de Justicia en el Gobierno vasco, le presionó constantemente para que buscara la forma de encontrar el camino de la paz en la guerra civil sobre la base de la amnistía y un plebiscito posterior. ¿Qué contenido tenía este plebiscito? J. M. Batista i Roca, que llegó a Londres en 1938 como enviado especial del Presidente de la Generalitat de Cataluña, no de la República, expuso al Foreign Office, en el mes de abril, las propuestas de vascos y catalanes: Caso de conseguirse un armisticio, estaban dispuestos a presionar al Gobierno republicano para que adoptara una actitud moderada o conciliatoria en el tema de la negociación de la paz. Al mismo tiempo ambos Gobiernos, catalán y vasco, deseaban estar representados en la conferencia de paz no sólo con el objeto de fortalecer su posición de mediadores sino, sobre todo, para dejar bien establecido su derecho a ser considerados posteriormente Gobiernos autónomos.

Estas autonomías exigían ciertas seguridades previas, pues el plebiscito propuesto no podía ser realizado de inmediato, sino pasados unos años que permitiesen la eliminación de la influencia extranjera tal como decían había ocurrido en el Sarre. Asimismo el plebiscito debería tener lugar simultánea y separadamente del resto de la península. En Cataluña y el País Vasco y las cuestiones a ser votadas debían ser la futura forma de Gobierno, democrática o totalitaria, y si se consideraba oportuna alguna modificación en sus regímenes autónomos pues se juzgaban insuficientes.

Estas primeras manifestaciones se fueron posteriormente precisando a través de diversos memorándums. Así, el 23 de Junio, Batista i Roca y el representante vasco en Londres,

⁵ MAE, Spagna, B 21, ACG, Correspondencia con la Secretaria de Estado.



Lizaso, entregaban al Foreign Office sendos memorándums que sólo variaban en cuanto a su contenido en las precisiones históricas correspondientes

4. La crisis de Checoslovaquia y el Pacto de Munich

Nuevos memorándums se entregarían con motivo de la crisis de los Sudetes. En ellos se significaba el interés con que vascos y catalanes habían seguido las actividades del Primer Ministro británico para preservar la paz de Europa durante la reciente crisis de Checoslovaquia. El principio de autodeterminación y los procedimientos adoptados en la resolución del problema de los Sudetes podían también ser empleados válidamente en la solución de la guerra civil española.

En su opinión, no era posible la consolidación de ningún régimen político en la península, ni una paz duradera sin atender los problemas nacionales de vascos y catalanes y su derecho a la autodeterminación. Estas dos naciones (“*countries*”) representaban una tercera fuerza en la guerra civil y su participación en la misma era debida en considerable medida a su deseo de preservar sus derechos nacionales. Además, al no ser necesaria una nueva expresión de autodeterminación para confirmar estas autonomías, dado el *statu quo* existente por los plebiscitos vasco de noviembre de 1933 y catalán de agosto de 1931 el problema era mucho menos complicado que el de los Sudetes. Un desaire a su derecho de *autodeterminación* ya legalmente expresado traería consigo “*la ruptura del pacto por el que se consideraban unidos al estado español, hacer el gobierno constitucional ilegal, la imposibilidad de coexistencia con los españoles y la imposibilidad de consolidación del estado español*”. Asimismo y como medida preventiva, se indicaba la conveniencia del nombramiento de una Comisión Internacional y la ocupación de ciertas áreas, que veremos delimitadas en el proyecto posterior de Manuel Irujo con fuerzas internacionales, una especie de zona internacional curiosa y bien pensada.

5. El proyecto Irujo

El estudio que se envió al Foreign Office por Manuel Irujo es sin duda el más completo y lleva por fecha el 7 de diciembre de 1938. El estudio está dividido en tres apartados.

- 1.-Plan para un arreglo pacífico en España.
- 2.-Aplicación del plan de paz por una Conferencia.
- 3.-Propuesta alternativa de arreglo.

A la vez se añadían amplias notas explicativas y un apéndice. El plan consistía, sintetizadamente en lo siguiente: Los Gobiernos autónomos vasco y catalán debían ser invitados a tomar parte en la Conferencia de paz; y, una vez suspendidas las hostilidades, se había de proceder al restablecimiento de condiciones normales en la península. El procedimiento que se proponía consistía en la desmilitarización de una zona fronteriza que comprendía los territorios de Cataluña y Euzkadi aclarándose la extensión de estos últimos: Alava, Guipuzcoa, Bizcaya y Navarra. Una vez desmilitarizados estos territorios se procedería de inmediato a la realización de un plebiscito sobre dos cuestiones: régimen democrático o totalitario y régimen autonómico o unitario. Si el plebiscito era favorable a un régimen



democrático y autonómico, los territorios vasco y catalán se colocarían bajo la directa administración de los gobiernos vasco y catalán.

Posteriormente (el plebiscito en Galicia era considerado como menos importante) la Conferencia debería invitar al Gobierno republicano y a la administración de Burgos a la celebración de un plebiscito en el resto del territorio español cuyos resultados no podrían alterar los del plebiscito vasco, catalán o gallego. Los organismos resultantes de estas consultas deberían entonces deliberar si se constituía un gobierno central o *confederal*. Aquí estaba el nudo de la cuestión y la finalidad de todos los planteamientos anteriores. Esta solución de confederación se resaltaría por oposición a la propuesta alternativa de arreglo donde aparecía un posible Gobierno previo provisional para supervisar el plebiscito en todo el territorio y que conllevaba, en opinión de Manuel de Irujo, una serie de connotaciones negativas.

No es necesario destacar que todos estos proyectos fueron papel mojado. Sí es útil hacer una somera referencia a otros planteamientos paralelos. Los diversos grupos monárquicos estaban asimismo barajando una vuelta de la monarquía que no se descartaba pudiera servir de base para una solución federal del conflicto. Pero la división de los monárquicos por candidaturas inviables e imposibles, como la de Alfonso XIII, y la oposición cerrada del General Franco y su gobierno (Ramón Serrano Suñer la consideraba “una imposibilidad física y metafísica”) harían también fracasar estos proyectos que Inglaterra, Francia y el Vaticano podían empezar a considerar. Nacionalistas vascos y catalanes consideraban la restauración monárquica como un obstáculo insalvable para la consecución de sus reivindicaciones. La monarquía se les aparecerá siempre como sinónimo de centralismo y como el régimen que suprimió sus Fueros.⁶

6. La Segunda Guerra Mundial y el derecho de autodeterminación

La invasión de Francia por las tropas alemanas significará un duro golpe tanto para el Gobierno del País Vasco en el exilio como para la Generalitat de Catalunya. En el caso del PNV, parte de su archivo no pudo ser sacado de París y el propio Lehendakari, José Antonio Aguirre, en una auténtica odisea lograba introducirse en el corazón de Alemania y ser protegido en una Embajada hispanoamericana; donde, con bigote crecido y nombre supuesto, permaneció durante algo más de un año hasta que logró su evacuación. Con todo, el PNV. concluía un pacto muy importante con De Gaulle, que estará presente de una forma un tanto oscura en diversos proyectos autonómicos durante la guerra. Posteriormente a través de su representante en Londres, Lizaso, mantuvieron contactos con el Foreign Office para el reclutamiento de una fuerza vasca que debería encuadrarse en las fuerzas armadas libres francesas. El General Franco, apercibido de lo que se preparaba, logró, a través del Embajador británico en Madrid, Samuel Hoare, que el Foreign Office no aprobase el acuerdo a que se había llegado.⁷

El presidente de la Generalitat, Companys, sería entregado a las autoridades españolas que le condenaron a muerte; fue fusilado en el Castillo de Montjuich. Dejando de lado las actuaciones del PNV durante la guerra mundial, diremos que es a partir de 1943 cuando la oposición republicana empieza a moverse de una forma clara aunque bastante dividida. En

⁶ Para estos memorandums y planteamientos de la guerra, véase FO, 371, 22659, 22660, 22661, 22662. Sobre el tema monárquico véase Marquina, Antonio: “Alfonso XIII pudo volver”, *Historia* 16, nº 35 (marzo 1979).

⁷ FO 371 32774 C14375.



Euzkadi se organizará el Frente Nacional Vasco de resistencia y, de forma paralela, el 14 de diciembre de 1943 los partidos políticos vascos democráticos en Méjico formarán el Frente Nacional. En Cataluña se producirán idénticas reacciones. Londres será el centro del Front Nacional de Catalunya hasta la liberación del sur de Francia. Los primeros proyectos de este año, hoy día consultables, presentan una continuidad con la idea de autodeterminación y confederación. Así, los vascos “como una nación sin distinción de partidos”, se consideraban beligerantes en la guerra mundial al lado de las Naciones Unidas y expresaban su deseo de entrar en negociaciones con aquellos pueblos de dentro y fuera de la península que reconociesen su derecho a la autodeterminación. Los objetivos nacionales de Euzkadi se juzgaban compatibles con una idea federativa que les incluyese dentro de los países de Europa Occidental o del Continente europeo.⁸

Quizás sea con los planteamientos del Pacto Galeuzca donde podamos ver mejor reflejadas las aspiraciones de PNV. y de los grupos catalanes que giraban alrededor de Londres.

7. El Pacto Galeuzca

Recordemos que el primer pacto firmado por Cataluña, Euzkadi y Galicia con el objetivo de defender el régimen democrático y su derecho a la autodeterminación, tuvo lugar en Santiago de Compostela el 25 de julio de 1933. Este pacto sería renovado durante la guerra mundial en Buenos Aires. El Lehendakari, José Antonio Aguirre, fue nombrado su representante en cualquier actividad que fuese necesario llevar a cabo con o sin España.

El 30 de mayo de 1944 Lizaso enviaba al Lehendakari, José Antonio Aguirre un proyecto de manifiesto Galeuzca (Galicia-Euzkadi-Cataluña), considerado como “auténtica y fiable transcripción de nuestras reales opiniones y aspiraciones” con la salvedad de que “algunos sectores catalanes y gallegos son menos nacionalistas”. El proyecto se distanciaba notoriamente de la Constitución de 1931. La península era definida como una Comunidad de naciones ibéricas constituidas por Cataluña, Galicia, Euzkadi y Castilla (España) que se integrarían tras un plebiscito particular que obtuviese las dos terceras partes de los votos afirmativos y cuyos resultados no podrían ser modificados en 20 años, Una confederación donde se reconocía a Portugal el mismo derecho de integración, si bien con un método más acorde con lo dispuesto en el artículo 12 de la Constitución de la Segunda República. Cada uno de estos estados tenían el derecho de adoptar un sistema parlamentario, presidencialista, autónomo o federal, libremente escogido por sus parlamentos soberanos. Se configuraba un poder legislativo general de la Comunidad que sería el Senado, un poder ejecutivo, la Presidencia y un Tribunal de Garantías cuyos miembros serían elegidos por los estados asociados. Además, un Consejo Económico Federal, sometido a la autoridad del Senado, y la Presidencia establecería las bases fundamentales del sistema económico y monetario, las aduanas, el comercio exterior, el transporte y las comunicaciones. La Comunidad Ibérica tendría un presupuesto en el que las contribuciones serían proporcionales a la capacidad de cada uno de los estados. Asimismo se concretaba una administración central militar —cuyos miembros serían designados de forma igualitaria por los estados asociados— sometida al Senado, que sería la encargada de la organización de las fuerzas de tierra, mar y aire en cada uno de los estados.

⁸ FO 377 39774, C4922.



En el capítulo de seguridad y orden público, cada estado sería competente en su territorio (en frase de José Antonio Aguirre: “de nuestra absoluta competencia”). En caso de disturbios, cada estado podía solicitar la intervención de la Comunidad, que intervendría directamente o a través de otro gobierno nacional hasta el arreglo del conflicto o transcurrido el espacio de tiempo acordado previamente.

En cuanto a relaciones exteriores, tanto la Comunidad Ibérica como los estados miembros tenían el derecho a integrarse en la Liga de las Naciones o cualquier órgano que a reemplazase, en la Federación Europea o Confederación Occidental en el caso de establecerse y en los Tribunales Internacionales de Arbitraje, los Sistemas de Garantías, etc. Después, haciendo una lectura diferente del artículo 18 de la Constitución de la Segunda República se indicaba que todos los poderes que expresamente no pueden pertenecer a la Comunidad pertenecían a los estados miembros. Esta disposición aparece en constituciones típicamente federales como la de los EE.UU. (enmienda X), la Constitución de la RFA (Art. 30) y la Constitución austriaca (Art. 1 5).

Del regionalismo republicano se pasaba a un planteamiento confederal, haciendo palidecer la idea de una federación. Esta idea de Federación europea a la que podía pertenecer el País Vasco o la idea de Comunidad Ibérica formada por España, Portugal, Euzkadi, Cataluña y Galicia figura continuamente en la correspondencia del PNV en esta época y épocas posteriores.

Posteriormente, desde Buenos Aires, Ramón Aldasoro, envió el 23 de octubre de 1944 otro esquema sobre el Pacto Galeuzca que el Lehendakari, José Antonio Aguirre juzgó como demasiado teórico. Galeuzca aparecía integrada en una federación peninsular que se establecería por un tratado entre aquellas “naciones” y una Castilla democrática y a la que podía pertenecer Portugal. Se definía su *status* ante el conflicto bélico, como beligerante al lado de las Naciones Unidas y sus relaciones exteriores; colaboración en los proyectos de integración europea y progresiva emancipación de los pueblos.⁹

8. El proyecto de José Antonio Aguirre

El plan de José Antonio Aguirre será el más matizado y el que merezca la aprobación del presidente del Consell Nacional Catalá, Carles Pi Sunyer el 18 de noviembre de 1944. En la exposición de José Antonio Aguirre, Cataluña, Euzkadi y Galicia eran pueblos con características nacionales que por el hecho de haber manifestado su libre voluntad con la aprobación de su autonomía política durante la Segunda República, podían en aquel momento ratificar su apoyo al principio universalmente reconocido de la autodeterminación de todas las naciones con libertad de escoger por propia iniciativa a política que salvaguardase mejor sus personas y derechos.

El Lehendakari preveía la imposibilidad de llegar a un acuerdo previo que significase la aceptación por la mayoría de los republicanos españoles de sus planteamientos y no se podía en aquellos momentos obstruir una restauración republicana. La mejor solución para la consecución de los objetivos del País Vasco, pensaba Aguirre, era un pacto de federación previo que modificase el orden republicano entonces existente. El Lehendakari ponía el ejemplo del pacto federativo yugoslavo. Lo que ocurría en Yugoslavia — decía — tenía cierta

⁹ FO. 371, 39774 C8777, C17023.



similitud con lo que ocurría en el País Vasco. La otra alternativa era hacer uso del orden republicano existente dejando la tarea de reforma para un futuro. Era más problemático, dado que la Constitución de 1931 suponía un obstáculo para sus reivindicaciones. Con todo, como los republicanos españoles en sus programas habían reducido a la nada las leyes básicas de la República, caso de la Junta Suprema de Unión Nacional (“desaparece por completo”), pensaba no sería un obstáculo mayor.

Galeuzca apoyaría la restauración de una República, pero no la de 1931. El plan de Aldasoro, que establecía como condición *sine qua non* la restauración simultánea de la libertad y la democracia republicana en los territorios de catalanes, vascos y gallegos, mediante un “tratado federativo” con la democracia castellana, era suavizado por Aguirre aunque esto no significaba que estuviese en desacuerdo. Se podía decir lo mismo sin ser tan agresivos: “El problema no estaba en las palabras”. Lo mismo ocurría con la continua utilización del término autodeterminación. En el esquema o manifiesto, esta palabra no debería aparecer como condición prioritaria, pues su aceptación por otros grupos republicanos era difícil. Este punto, expresado de una forma más práctica, debía ser bien remarcado como una de las peticiones que se harían a la hora de proceder a la expresión de los deseos del pueblo vasco. Esta cesión previa en las demandas preliminares se vería compensada por las que se incluían en el pacto Galeuzca. El tema de Portugal debía ser también pospuesto. El programa —decía Aguirre— era, con todo, más moderado que el programa del Partido Socialista Español de 1919, “*Confederación de Repúblicas Ibéricas*” y la organización federal resultante haría el milagro de unir a 35 millones de seres, haciendo a la federación por sus lazos con América el poder más fuerte en la Europa Continental después de la caída de Alemania. Esta idea aparece en otros escritos de José Antonio Aguirre. Lizaso no era tan optimista.

Puede desprenderse de todo lo expuesto que las tesis sobre reconocimiento de la nación del hecho nacional y la autodeterminación son netamente sabinianas.¹⁰

¹⁰ FO. 371, 39774, C17023. C14587, C17567. Sobre el tema de la autodeterminación es asimismo relevante el siguiente telegrama del PNV, de fecha 20 de noviembre de 1944, lleva la firma de Manuel de Irujo y va dirigido a Leizaola en París. Dice así: “El Parlamento Republicano convoca en Méjico el 10 de enero (*Stop*) La abstención vasca se impone hasta que el punto de vista del Gobierno de Euzkadi no haya recibido por un acuerdo previo las garantías de autodeterminación que sean suficientes (*Stop*) Aguirre expresa la misma opinión (*Stop*) Esta posición es consecuencia del pacto de los partidos vascos Unión Frente Nacional (*Stop*) Telegrafía esta propuesta a los miembros de nuestra minoría haciéndome saber su conformidad u objeciones (*Stop*) Procura a toda costa una actitud semejante de personalidades y diputados catalanes y gallegos (*Stop*) El Consejo Nacional Catalán en pleno acuerdo con nosotros. *Manuel de Irujo.*”

Conviene dejar constancia de lo que, desde un punto de vista constitucional, significa una confederación. Ante todo, se debe decir que es una figura un tanto arcaica. Citemos las cuatro más conocidas, las dos americanas: United States of America (1781-1789) y Confederate States of America (1861-1865), en Suiza: Schweizerische Erdgenossenschaft (1815-1848); en Alemania: Deutsche Bund (1815-1866). Estas confederaciones estaban basadas sobre un pacto internacional de unión, disciplinándose sus relaciones asimismo, por el derecho internacional. Los estados eran independientes dentro de la confederación y poseían una soberanía propia que podía llegar a afirmarse frente a las decisiones confederales mediante la guerra. La confederación, como tal, poseía órganos individuales o colegiales con competencias legislativas, ejecutivas y judiciales. Los fines de la confederación y su constitución fueron fines de defensa, mantenimiento del orden interno y la paz entre los estados que pertenecían a una misma área geográfica. En los estados federales, la soberanía pertenece al estado central en cuanto ente territorial englobante (véase la constitución de los EE.UU., la actual constitución suiza, la constitución austriaca o la constitución alemana), existiendo una repartición de esferas de competencia entre el estado central y los estados miembros regulada por normas constitucionales. Generalmente vienen enumeradas en la constitución las cuestiones que entran dentro de la competencia exclusiva del estado central o concurrente con los otros estados, en funciones legislativas, judiciales o ejecutivas.

Independientemente de este arcaísmo, arriba apuntado, hay que hacer hincapié en la poca precisión, si no contradicción, que se descubre en los planteamientos de estos años en el PNV. Por una parte es evidente que lo



9. La inclusión de Navarra

Rara es la correspondencia del PNV, hoy día disponible, que trate de temas de organización, donde no se hable de Navarra como parte integrante de la tierra de todos los vascos. Así, por ejemplo, comentando José Antonio Aguirre el libro de Esparza sobre la historia de Navarra, tras criticar los estudios históricos que tratan de demostrar la independencia del País Vasco y, simultáneamente, su lealtad a España. afirmó: “El problema volverá a sus cauces y el sentimiento del País, concretamente en Nabarra, volverá a su situación del año 31. Ahora el libro de Esparza parece el grito de angustia de la Tradición que llama a Franco y le dice, si tú no comprendes esto que es esencia, carne, condición, tendremos que dar razón a quienes nos decían el año 31, que la unión de los vascos nos salvará”. Y en otra ocasión: “Nabarra desgajada como una rama de su árbol por la deslealtad y la intriga”. El carteo entre Manuel de Irujo y José Antonio Aguirre en 1944 es el que mejor ilustra la posición del PNV.

En Navarra —decía Aguirre— había que realizar los más grandes esfuerzos patrióticos. Manuel de Irujo había preparado una serie de decretos relativos a Navarra que fueron enviados al Lehendakari. Estos respondían a las solicitudes y comunicaciones del movimiento vasco del interior. En el verano de 1944 dos representantes navarros habían acudido a unas reuniones. Era propósito de Aguirre incluir a dos miembros navarros en el Gobierno que se formase en Euzkadi de forma que contribuyesen a la solución del problema que se les presentaba. El propio Martínez Barrio había dicho en 1942: “Ustedes nombran un Gobernador y Navarra seguirá el procedimiento de incorporación”.

El camino que se proponía desde el interior tras la reunión de julio se fundaba en la restauración de la última Diputación elegida democráticamente. De los siete miembros que la habían compuesto sólo quedaban cuatro. Dos estaban descartados a la vista de su actitud antidemocrática, un tercero aceptaría y el cuarto era Manu Lizarra (seudónimo de Manuel Irujo) que se encargaría de la Diputación. Los partidos aceptarían que Lizarra, con sus colegas, procediese a reconstituir la Diputación, nombrando para las vacantes los candidatos que serían propuestos en proporción a los votos obtenidos por los diversos partidos en las elecciones de 1936. Uno de ellos debía ser un representante de Acción Nacionalista Vasca. Una vez reconstruida la Diputación, Lizarra procedería a solicitar del Gobierno vasco la incorporación de Navarra preservando su régimen estatutario. La Diputación que posteriormente saliese por votación directa, junto con los miembros que perteneciesen al Gobierno vasco y Acción Nacionalista Vasca decidirían su régimen y poderes.¹¹ La pieza clave, como bien se puede desprender, era Lizarra, por lo que existía un plan para introducirle a través de la frontera y hacerle permanecer oculto hasta el día o momento oportuno. Lo que ocurrió en 1931 —decía Aguirre— no podía volver a repetirse. Era necesario coordinar todo para dar al movimiento de dentro y de fuera un solo liderazgo y un solo empeño. Pero el problema principal y condición *sine qua non* era echar a Franco. Y esto no podía lograrse con unas fuerzas republicanas divididas.

que se pide es una confederación, nada menos; pero por otra parte la ejemplificación a que se recurre es bastante dispar. Se habla del caso esloveno como semejante al caso vasco (FO, 371, 39744, C14587, C16390), de Rusia, en función del principio de la autodeterminación de los pueblos, o de Rusia y la Commonwealth como ejemplos que nos muestran que varias naciones pueden acordar respetar la soberanía, tener su representación internacional y su propio ejército. unidos por lazos comunes (Delegación vasca en Londres a la United Press, el 7 de noviembre de 1944, FO. 371, 39744. C17567).

¹¹ F. D. Roosevelt Library, Wallace Papers, Intercept, 20 de junio de 1942. FO, 371, 39744, C15456.



10. El posibilismo catalán

Habíamos indicado que Carles Pi i Sunyer había aceptado las propuestas de José Antonio Aguirre sobre el proyecto Galeuzca. Sus contactos en Londres con el PNV, con Batista Roca y con los grupos catalanes de Sudamérica a los que les gustaba soñar con una autodeterminación de Cataluña. le habían llevado a una postura bastante radical. Así en el manifiesto que firma para el Front Nacional de Catalunya en septiembre de 1943, “Primeres Paraules”, habla de los pueblos hermanos vasco y gallego y de una confederación de forma republicana ente pueblos libres.

En el manifiesto posterior de Esquerra Republicana, julio de 1944, en el que se toma partido por el Consejo Nacional de Londres se dice que Cataluña por su historia, su derecho, su expansión por los pueblos del Mediterráneo, su cultura ampliamente manifestada, su producción, relaciones mercantiles y todas sus características tiene el derecho a constituirse como estado independiente. Sin embargo, por sus relaciones económicas y por la armonía que debían tener entre sí los pueblos después de la guerra y para que la paz fuera duradera y eficaz, como Estado y con plena soberanía podía integrarse en la federación económica que le fuese más conveniente.

La Esquerra creó posteriormente un frente de partidos políticos catalanes. El papel de Josep Irla como presidente del Parlamento Catalán y sucesor del Presidente Companys y el papel del Consejo Nacional Catalán en Francia se incrementó en detrimento del papel desarrollado por Pi i Sunyer. En su manifiesto dirigido al pueblo catalán, según el acuerdo de Montpellier el 28 de octubre, este partido mayoritario admitía que la caída de Franco conllevaría el restablecimiento de la continuidad republicana definida en la Constitución de 1931 y los estatutos vasco y catalán. La Esquerra al mismo tiempo que se adhería al Presidente Irla, consideraba que había de hacerse todo lo posible para evitarse una nueva guerra civil.

Los planteamientos de un partido radicalmente catalán como Estat Catalá no diferían de los del PNV, pero Estat Catalá era un partido minoritario. Los planteamientos posibilistas de Esquerra de Catalunya, la Lliga y otros grupos acabaron imponiéndose. El programa fundamental era echar a Franco y esto exigía una gran dosis de realismo en los planteamientos si se quería conseguir la unidad de las fuerzas antifascistas. Así pensaba también Tarradellas.¹²

En abril de 1945, Josep Irla esperaba la vuelta de José Antonio Aguirre y los resultados de sus sondeos en la Casa Blanca y el Departamento de Estado, dadas sus buenas relaciones. La creación de un estado democrático y la prevención de una nueva guerra civil parecía que ya sólo podía obtenerse con la intervención de Inglaterra y Estados Unidos, intervención que no se conseguiría...

Los planes y proyectos han quedado desperdigados por las Cancillerías de Francia, Estados Unidos, Inglaterra y Roma como algo vivo, duradero y bastante estático.¹³

¹² FO, 371, 39744, C309, C17915; N.A, OSS., 43732, 50308, 50942, 83087, 109032, 112215, 115300, 116812, 121285, 128198, X.L 10746.

¹³ Este artículo se publicó en *Historia 16* en 1980 (nº 46). El artículo se mantiene inalterado, salvo en la nota 10, donde se ha eliminado la crítica a algunos expertos e historiadores que en 1979 mantenían que algunos aspectos que aparecían en la disposición adicional del Estatuto Vasco eran meramente simbólicos. También es significativo reseñar que este artículo fue solicitado por un importante periódico de Madrid, y no fue publicado en 1979 a pesar de haber sido solicitado, por considerarlo **políticamente incorrecto**.







UNISCI Discussion Papers

EL SERVICIO SECRETO VASCO

AUTOR:¹

ANTONIO MARQUINA
Director de UNISCI

Introducción

Una vez finalizada la Guerra Civil española, el Gobierno autónomo vasco en el exilio organizó en Bayona un servicio de información² para suministrar a Francia todos los datos posibles sobre España.

El capitán Simon, del Deuxième Bureau, fue el enlace entre los dos servicios. Los agentes y correos del servicio vasco se extendieron por toda la Península y el Marruecos español. Proporcionaron informaciones sobre guarniciones, defensas de los Pirineos y Marruecos, fronteras franco-españolas, pistas de aterrizaje, puertos, defensas costeras, arsenales, aprovisionamientos y movimientos de tropas y fortificaciones, subrayándose la participación alemana en este conjunto de actividades.

Producida a ofensiva de la Wehrmacht en Francia, el embajador español Lequerica consiguió que el ministro galo Ybarnegaray hiciese arrestar a los miembros de este servicio presentes en Francia y los internara en el campo de Gurs.

Días antes de la capitulación francesa, el capitán Simon logró liberarlos. De este modo, algunos miembros de la red pasaron a Inglaterra, y el resto del servicio quedó en estado durmiente.

En España la red era bastante sólida, hasta el punto de que, según la información de la dirección del Gobierno vasco en el exilio, ninguno de los agentes o correos había caído en manos de la Gestapo y la policía española.

Tras la capitulación, De Gaulle levantó de nuevo la bandera francesa, poniéndose al frente de las Fuerzas Francesas Libres (FFL) y haciendo un llamamiento a todos los franceses para resistir al invasor.

¹ 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.*

² Este artículo se basa fundamentalmente en la documentación desclasificada en los archivos del Quai d'Orsay en París. Serie Guerre 1939-1945, Londres, CNF Legajo 251 Nationalisme Basque. La documentación es lo suficientemente completa como para poder seguir la negociación con suficiente fiabilidad



En España la fascinación por Alemania llegó a límites insospechados. Afortunadamente, Hitler no consideró imprescindible la entrada de España en la guerra, aunque España, por el protocolo de Hendaya, quedó constituida en un país del Eje, al adherirse al Pacto de Acero, según el artículo 3 del protocolo, alineándose política y militarmente con los estados fascistas, a cambio de una futura y no concretada modificación del mapa colonial africano. El Gobierno español también se declaró dispuesto a firmar el pacto tripartito en una fecha a determinar conjuntamente y a entrar en guerra contra Inglaterra una vez concedidos los apoyos militares y económicos convenientes³.

Sobre este entramado de pactos secretos, la influencia de Ramón Serrano Súñer se dejó sentir. Serrano, además del Ministerio de Gobernación, empezó a controlar el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Con estos pactos, y sirviéndose de la estructura falangista, la Gestapo controlará la policía española. Buena parte de los diplomáticos españoles y la Falange exterior servirán como agentes y correos en el nuevo servicio de Himmler para Hispanoamérica y Filipinas. En el campo militar, por ejemplo, la flota mercante española montará un servicio de información para los submarinos alemanes. Estos obtendrán facilidades en la Península, Canarias y colonias españolas. Se construirán instalaciones de comunicaciones y los contactos entre los servicios secretos del Almirante Canaris instalados en la embajada alemana y los servicios secretos españoles serán diarios.

1. Oferta vasca

En esta situación, el Consejo Nacional vasco, que se había establecido en Londres, entró en contacto con las FFL en el mes de noviembre, para ver la forma de colaborar. El Consejo Nacional vasco mantenía estrechos contactos con el Gobierno inglés, con numerosos diputados y con el Intelligence Service.

La delegación del Gobierno autónomo vasco se había establecido en Londres en 1936, una vez estallada la guerra civil española, y negociaba con el Gobierno británico un acuerdo de colaboración.

Los británicos estaban muy interesados en utilizar el servicio secreto vasco. El nombramiento de Anthony Eden como secretario del Foreign Office y la situación de incertidumbre que atravesaba la Península parecían precipitar la conclusión del acuerdo. Un acuerdo vasco-francés, lejos de oponerse a la colaboración franco-británica, contribuiría a la formación de una alianza tripartita.

El 30 de diciembre los contactos entre las FFL y el Consejo Nacional vasco se plasmaron en una nota al general De Gaulle. En ella se expuso quienes eran los vascos, lo que ofrecían y lo que pedían a cambio.

Según esta exposición, los vascos eran una raza, poseían una lengua y habían constituido un partido confesional apoyado en sindicatos cristianos. Eran partidarios de una democracia basada en principios cristianos, y tras la guerra civil tenían un gobierno en el exilio .que merecía la plena confianza de su pueblo.

³ Marquina, Antonio: "El plan Félix", *Historia Universal del siglo XX*, tomo XVI, Historia 16.



Gozaban de fuertes simpatías en la jerarquía eclesiástica, círculos filosóficos y círculos literarios franceses. Tenían importantes intereses bancarios, comerciales e industriales en España, en las colonias españolas y en Hispanoamérica, y habían conseguido un estatuto semioficial en Inglaterra, Estados Unidos y toda Hispanoamérica. Ofrecían un servicio de información, un servicio de propaganda en Hispanoamérica, una capacidad de respuesta para anular todo proyecto alemán de constitución en Francia o en los territorios franco-españoles de un Estado vasco independiente, el alistamiento de marinos, técnicos, especialistas diversos y voluntarios, y el apoyo y concurso para poner bajo cobertura española cualquier actividad que fuera necesaria emprender en territorio español. A cambio pedían un tratamiento favorable en el momento de la recuperación del territorio y el desarrollo por las FFL de una política con respecto a la Península Ibérica que fuera conforme con los sentimientos vascos.

Estos puntos se hacia el siguiente añadido: Un acuerdo entre las FFL y el Consejo Nacional vasco implicaba automáticamente otro similar con los catalanes, que podían prestar al FFL servicios del mismo género sobre la base de su posición geográfica, que entraba de lleno en la definición de Estados tapones.

Se describió el interés catalán como igual o superior al vasco, dado que sus reivindicaciones pasaban por la recuperación del estatuto de 1931 y sus fronteras debían llegar hasta Almería y Baleares.

En cuanto a las actividades, la paralización de España desde el interior no podía realizarse por la organización vasca, pero podría contribuir de forma importante, suministrando a la vez un apoyo sólido y un medio de penetración a las fuerzas de De Gaulle. Este doble papel de servicio secreto y quinta columna podía ser jugado igualmente en las colonias españolas.

En Marruecos, según el PNV, el Eje realizaba un trabajo de disolución al abrigo de las bayonetas españolas, que con la amenaza constante de invasión del Marruecos francés paralizaban todas las posibilidades de contraofensiva.

En Guinea, el PNV sabía de fuente segura que había infiltraciones alemanas desde diciembre de 1936, y en Fernando Poo estaban realizando obras militares en un centro neurálgico de las comunicaciones militares con las colonias francesas adheridas a De Gaulle. Las cuatro décimas partes de la población blanca de Guinea eran de origen vasco. Se tenía información de que se habían incrementado las actividades alemanas, actividades que se querían sustraer de miradas curiosas y hostiles, por lo que se estaban produciendo expulsiones de colonos vascos.

Para una actuación más eficiente en esta zona se consideraba necesario contar con residentes españoles susceptibles de contribuir desde el interior a la captura de estas colonias. Las operaciones de conquista tendrían la cobertura y la apariencia de operaciones españolas. La participación de los vascos del PNV introduciría en el desarrollo de las operaciones una cierta equivocidad que sería negativa a los ojos de la opinión pública. Por ello convenía a los intereses franceses que las operaciones pareciesen una continuación de la guerra civil. Por su parte, el proyecto de trabajo francés se centró de modo peculiar en la obtención de información sobre la situación militar, política o económica de Francia. Para ello introducirían un emisario del Consejo de Defensa en la frontera franco-española que tendría que organizar el servicio de información. Pero la vía de penetración a Francia era España, por lo que decidieron conseguir previamente una información importante sobre la Península.



Esto suponía el desarrollo de contactos indirectos, preferentemente con la embajada de España en Londres, a fin de conocer la política interna de la embajada, la actividad de los espías a las órdenes de Ramón Serrano Suñer y la información pertinente sobre los círculos políticos de Madrid.

En este contexto habían de conseguir prensa española y portuguesa. Por ello, si no llegaban los periódicos al Cuartel General o a los servicios de información británicos, había que hacerlos llegar desde Lisboa al servicio de prensa o a un domicilio cualquiera. También se seguiría la prensa inglesa en todo lo relacionado con España de forma más especializada de lo que se estaba haciendo.

Finalmente, se desarrollarían contactos con la sección española del Foreign Office. A esta primera fase seguiría otra de preparación política del terreno. Para esta función era condición fundamental preliminar llegar cuanto antes a unos acuerdos con el Consejo Nacional vasco.

Ya se estaba haciendo, pero llevaría su tiempo. A través de los vascos, y sirviéndose de su influencia, se llegaría a diversos acuerdos con catalanes y gallegos. Antes de iniciar la operación de colocar un emisario en la frontera franco-española, entrarían en contacto con los jefes del servicio de información vasco en Londres. Con ellos estudiarían minuciosamente la geografía de la región fronteriza, un plan detallado de acción en España, un plan, de actuación en Francia, códigos y lista de agentes del Deuxième Bureau tal como funcionaba antes de la capitulación, adaptando el servicio a las nuevas necesidades.

2. Vía Portugal

Todo esto exigía un trabajo ingente y una gran preparación. Contaban con la colaboración que los servicios secretos británicos pudieran prestarles y la autorización para el montaje de un servicio de escucha radiofónico:

Una vez que el emisario pusiera en funcionamiento los servicios y que los servicios vascos estuviesen reestructurados con la dirección en España, se presentaba un problema: ¿cómo hacer que las informaciones que pasaban a San Sebastián pudieran llegar a Londres? Una solución considerada fue hacerlas llegar vía Portugal. Pero de nuevo se presentaba un problema: ¿cómo justificar las idas y venidas a través de España, donde existía el racionamiento de la gasolina y era necesario el salvoconducto para ir en tren? El paso de a frontera no parecía problema insoluble, pues el servicio secreto francés contaba con un agente en Valencia de Alcántara y conocían al contrabandista español de moneda que efectuaba sus operaciones entre esta ciudad y la frontera portuguesa.

En Portugal contarían con miembros de la oposición portuguesa, agentes franceses y británicos e incluso se podría comprar la complicidad de los carabineros portugueses. Pero todo esto también presentaba problemas. Los carabineros podrían venderse a más alto precio a los agentes alemanes, los medios de la oposición estaban muy vigilados por la policía y la Gestapo y, sobre todo, se trataba de lugares muy frecuentados y de gran concurrencia. La solución no podía ser otra que el empleo de radios clandestinas. Para las informaciones de extrema urgencia se emitiría desde las montañas de Navarra o de Álava. Vizcaya y Guipúzcoa eran provincias muy accidentadas, muy pobladas y, sobre todo, muy vigiladas.



Para las informaciones habituales se emitiría clandestinamente desde Galicia. Los correos del País Vasco a Galicia los realizaría una compañía comercial, dadas las relaciones del PNV con los medios industriales y comerciales. La distancia era menor que respecto a Portugal: la zona, más segura y menos vigilada, y el tráfico comercial, más intenso por la ruta cantábrica. Además, desde Galicia se podrían establecer comunicaciones con Oporto, el centro principal del Intelligence Service en Portugal, a través de zonas tan accidentadas y agrestes como las comarcas limítrofes gallegas.

En cualquier caso, habrían de evitarse las vías y medios de comunicación internacionales entre Madrid y Lisboa y la propia ciudad de Lisboa. Para la transmisión estaban preparando aparatos de radio portátiles de ondas ultracortas de menos de un metro, difíciles de captar. Los radios se desplazarían cada día de lugar y las emisiones a Inglaterra se harían en euskera, utilizando tres códigos alternativos, en caso de que los ingleses no pusieran objeciones de cara a su control.

Sería también necesario obtener de los ingleses un puesto receptor que estaría bajo la dirección del teniente coronel N., antiguo jefe del servicio secreto español. Un oficial francés aseguraría el contacto con la estación y el control. Como podemos imaginar, estos preparativos y planes iban a exigir un notable número de personas que habría que reducir al máximo.

El Consejo Nacional vasco habría de facilitar informadores en Francia, en el País vasco-francés, en el País vasco-español, en Vigo o en otra parte de Galicia; mensajeros en la frontera, en el País vasco-español y Galicia, una compañía comercial y los encargados del servicio de radio..Buena parte de estas personas tenían que ser nuevas y nadie debía saber en qué consistía su servicio.

3. La reorganización de la red

Una vez estudiados estos apoyos venía la forma de hacer llegar al representante del Consejo de Defensa francés a la frontera franco-española. De Gaulle decidió esta operación el 19 de febrero de 1941. El primer punto para la cobertura del emisario consistía en decir a todo el mundo, y sobre todo en el cuartel general de De Gaulle, que la misión a realizar tendría como objetivo América del Sur. El consulado francés y sus informadores deberían descubrir por indiscreciones qué día tendría lugar la salida, el objeto de la misión en América del Sur y otros detalles. Entre el día rumoreado de partida de Londres y el día secreto y real fijado para el embarque, debería transcurrir algún tiempo para que, con el pretexto de reponerse físicamente de alguna enfermedad u otro motivo similar, el encargado de la misión pasaría unos días en una finca campestre.

Durante este intervalo un periodista sudamericano, completamente desconocido, tomaría el avión para Lisboa. La cobertura quedaba cerrada en este estadio. Otro punto a tener en cuenta era el del pasaporte. Un periodista español, cuyo nombre no se consigna, obtendría de un cónsul sudamericano un pasaporte. El cónsul debería ignorar la identidad del titular del pasaporte, que llevaría un visado reciente de salida del país en cuestión, un visado de entrada y otro de salida de Inglaterra y otro de entrada en un país neutral para poder solicitar los visados de tránsito portugués y español. El periodista español, de quien se dice que era muy conocido en América del Sur, suministraría también la cobertura de la corresponsalía de un periódico sudamericano, sin desvelar tampoco la identidad del emisario. Sobre esta base se habría de crear un pasado, unos conocimientos y una mentalidad correspondiente a su nuevo



estado civil. El viaje a Lisboa lo haría en avión. Pero una vez en Lisboa debía alejarse como de la peste de los agentes franceses, ingleses o medios de oposición portugueses. Bajo ningún pretexto podría acercarse a Oporto, centro del espionaje inglés, ni ocultar que venía de Inglaterra o hacerse pasar por tráfuga. Tampoco podía precipitarse e ir de inmediato al consulado alemán y pedir un visado de entrada en Francia. Con toda tranquilidad se acercaría al consulado francés y pediría un visado, actuando sin aparentar prisas, pero sin eternizar- se, con el talante de un turista. Después de esto, iría unos días a Madrid, al cabo de los cuates recibiría una invitación para pasar algún tiempo en casa de sus amigos, a ser posible sudamericanos, en Guipúzcoa. Allí comenzaría a organizar la red.

En el Baztán francés, a seis kilómetros de la frontera, ya le habría preparado el FR una granja abandonada en un pueblo donde tenían amistades con la alcaldía. En la granja encontrarla todos los papeles de identidad necesarios, el apoyo de un hábil contrabandista y bicicletas en buen estado.

Desde esta base de operaciones tomaría contacto con el superior del convento de V., cura nacionalista vasco de toda confianza que daría las indicaciones necesarias para establecer la red en el País vasco-francés.

Según las instrucciones que recibiese y según las circunstancias, se quedaría en la zona ocupada con los papeles de identidad franceses o regresaría a España por el mismo camino, retomando su personalidad sudamericana y volviendo a pasar a la Francia ocupada o la Francia de Vichy de forma oficial.

Antes podría visitar Galicia, Navarra y Cataluña. En la Francia ocupada entraría en contacto con medios católicos, movilizándolos con la idea de cruzada contra el paganismo nazi, tema sobre el que la radio debía insistir. Partiendo de la red de sacerdotes nacionalistas vascos del País vasco-francés, según la lista que entregaría el cura de V. se construiría una red de sacerdotes rurales afiliados. A éstos se añadirían los movimientos de juventudes jocistas, jacistas y jecistas (organizaciones católicas), así como las ligas secretas de resistencia pasiva e información. En estos núcleos se escogerían elementos de élite para realizar actividades de sabotaje y de acción directa.

En la Francia no ocupada, aunque los medios católicos no eran tan favorables, el enviado de De Gaulle tenía relaciones bastante buenas con los medios intelectuales católicos - escritores y periodistas-, alto clero y órdenes religiosas, de modo especial entre los dominicos y de manera general en medios dirigentes católicos. Ello le permitiría obtener sin riesgos informaciones sobre Vichy y conectar incluso con el Vaticano. Otras organizaciones a tener en cuenta eran los movimientos pro-Francia libre. Aquí el trabajo había de ser muy duro, pues casi todo estaba por hacer y en Londres se sospechaba que los ingleses tenían ya más contactos que el Consejo de Defensa, sobre todo en la Bretaña. Grupos importantes para conseguir información del enemigo eran los “pseudonacionalistas” bretones, alsacianos y flamencos que trabajaban en colaboración estrecha con el invasor alemán.

Para ello utilizarían a los vascos, que, en nombre de la solidaridad de las minorías, entrarían en contacto con estos núcleos “sin base política alguna”, pero susceptibles de ser utilizados para misiones de espionaje. Los franceses tenían pruebas precisas de que los alemanes trataban de conseguir un nacionalismo disidente entre los vascos. Esto, como veremos, preocupaba al Consejo Nacional vasco, y facilitaría las cosas. Finalmente, y dado que el Intelligence Service utilizaba para sus fines a elementos comunistas tanto en Francia como en España, habría que imitarles. Se evaluaba a los comunistas como excelentes medios de



sabotaje en las fábricas. Según las informaciones llegadas a Londres, las directrices de Moscú eran puramente negativas. Los comunistas franceses eran anti-alemanes, estaban contra el Gobierno de París y contra el Gobierno de Vichy. En este medio, las FFL consideraban necesario obrar con cautela y precisar eventuales contactos. Además del apoyo vasco al servicio de información francés, existía otro campo donde su aportación podría ser importante.

4. Las actividades en Hispanoamérica

Los vascos, en el transcurso de los años, habían constituido comunidades importantes en Hispanoamérica, siendo muy apreciados por su trabajo, y tenían muy buenas conexiones con los medios políticos, la industria, el comercio, la banca y la prensa de los diversos países. En Chile y Argentina, los dos presidentes eran de origen vasco y mantenían relaciones cordiales con el Consejo Nacional vasco⁴, que a su vez contaba con representaciones en casi todas las repúblicas americanas. Esta era una buena base desde donde desarrollar un servicio de propaganda a favor de las FFL que tendría gran impacto. El Consejo Nacional vasco sugería que el mundo latino quedara reservado a la propaganda francesa en la colaboración franco-británica. Francia podría presentarse como cabeza de una clientela de países.

Los vascos propusieron también la creación de una agencia de prensa con sede en Buenos Aires y nacionalidad argentina. En Argentina, además del presidente, gran parte de la clase dirigente era de origen vasco.

Esta propuesta tuvo una excelente acogida. La agencia enviaría corresponsales sudamericanos a París, Vichy, Madrid, África del Norte y, posiblemente, Lisboa⁵. Los corresponsales se relacionarían con los medios políticos de estos países, pero sin saber para quién trabajaban realmente. Sin tener contactos con la red del servicio secreto, cuya existencia ignorarían. Solamente conocerían a la persona a quien debían enviar las informaciones. Estas informaciones debían ser estrictamente objetivas. Como este servicio tendría posiblemente una difusión no muy amplia, otras agencias, como Reuters, AFI y Aula, reproducirían la información indicando la fuente de referencia. Los comités del FFL también lo harían a través de sus medios. La casa central de Buenos Aires había de trabajar en relación directa con los comités a través de la agencia AFI y las representaciones vascas en América del Sur, utilizando sus relaciones con los medios políticos sudamericanos. La participación francesa sería totalmente secreta y la vasco-española disimulada en hombres de paja vasco-argentinos que no conocerían sino a estos hombres de paja. La financiación de la agencia quedaría asegurada con la creación de una compañía comercial con sede en una colonia francesa libre, que haría los intercambios con Hispanoamérica. De este modo, aceptaban los franceses una de las propuestas del Consejo Nacional vasco. La compañía sería una sociedad por acciones y los accionistas vascos estarían cubiertos por personas interpuestas. Tendría sucursales en Hispanoamérica para las ventas y la obtención de créditos, y contribuiría al desarrollo colonial. Esta era la única concesión por los servicios prestados que aparecía en los borradores franceses.

Además de estos apartados principales para la cooperación bilateral, el Consejo Nacional vasco ofreció la incorporación de técnicos, marinos y voluntarios en las Fuerzas Armadas

⁴ El presidente de Argentina firmó dos decretos, uno el 20 de enero de 1940 y otro el 17 de julio de 1940, facilitando la emigración de vascos de España o Francia.

⁵ El PNV propuso el establecimiento de sucursales en Londres, Africa Ecuatorial y “donde mejor conviniese”.



Libres francesas y la cooperación para evaluar a personalidades de Francia que se encontrasen en peligro.

5. Las contrapartidas

Las contrapartidas que presentó el Consejo Nacional vasco iban mucho más allá de la mera concesión de una compañía comercial. Expresamente solicitó:

- Acción común en los problemas que afectasen a la futura reconstrucción europea.
- Compromiso mutuo de no reconocimiento de ningún gobierno o autoridad jurisdiccional del nuevo orden totalitario europeo que pudiera establecerse, bajo el dominio o con el apoyo del III Reich, sobre el territorio del País Vasco peninsular o continental.
- Compromiso del Consejo de Defensa francés de no atentar contra la integridad de la España metropolitana o colonial y de no reconocer en ella el establecimiento de una soberanía extranjera, protectorado o mandato sin el consentimiento afirmativo del Consejo Nacional vasco. Este compromiso lo asumirían recíprocamente con respecto a los territorios franceses, incluso si pudiera beneficiar a los vascos en su condición de “ciudadanos técnicos del Estado español”.
- Compromiso del Consejo de Defensa y de sus servicios de no intervenir en actividades o gestiones respecto a España y su Imperio (*sic*) sin el concurso y consentimiento afirmativo del Consejo Nacional. Este compromiso sería recíproco.
- Igualdad absoluta entre el Consejo de Defensa francés y el Consejo Nacional vasco, sin que pudiera afectar a esta situación el que uno de los Gobiernos fuese reconocido como legítimo por una potencia extranjera.
- Apoyo francés para facilitar la emigración de vascos a los territorios franceses liberados.
- Reconocimiento del derecho a reivindicar la ciudadanía francesa a todos los vascos que hubiesen servido a título militar o civil en las Fuerzas Francesas Libres.
- La puesta en libertad de los vascos por las Fuerzas Francesas Libres en los territorios liberados o cedidos, salvo los encarcelados por delitos comunes.

Esto no era todo. Las estipulaciones eran diferentes en el caso de que Inglaterra entrase en guerra con España, en el caso de que España fuera invadida por tropas alemanas o si otros acontecimientos ponían en cuestión el *statu quo* interno español. En estas circunstancias el Comité de Defensa había de reconocer al Consejo Nacional como Gobierno provisional de Euzkadi.

Aquí aparecían nuevos problemas. El territorio sobre el que ejercía su jurisdicción este Gobierno no sólo incluía los territorios peninsulares, sino el de los departamentos vasco-franceses. Estas últimas poblaciones habrían de expresar su conformidad en un plebiscito que tendría lugar después de la conclusión de la paz con garantías internacionales.



Los territorios peninsulares abarcaban en principio las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava. Pero las aspiraciones vascas iban más allá, por motivos económicos y militares. Deseaban extender las fronteras de Euzkadi y Cataluña hasta el río Gállego, circunscribiendo así el curso inferior del río Ebro al territorio vasco-catalán. El desarrollo natural de la industria vasca necesitaría la energía que sólo los trabajos de canalización del Ebro podrían proporcionar. Esta canalización sería dotada de un estatuto internacional y, gracias a la construcción de un canal que uniera el Ebro y el Nervión, para el que ya se habían hecho estudios en el período 1931- 1936, se realizaría la unión entre el Atlántico y el Mediterráneo. Además de esta estipulación territorial, se recogía el compromiso de mantener y sostener los derechos e intereses vascos en España y en las colonias y protectorados españoles durante las hostilidades y durante el congreso final de la paz, un programa común de obras públicas y, finalmente, en el caso de que los pueblos que componen el Estado español no llegasen a ponerse de acuerdo por alguna razón sobre la fórmula de reconstrucción del Estado bajo fórmula confederal u otra, el Consejo de Defensa había de garantizar que el Consejo Nacional pudiera escoger una de estas dos soluciones: la independencia absoluta del Estado vasco en los límites territoriales antes expuestos, o a anexión por el Estado francés del Euzkadi peninsular y continental.

6. Otras disposiciones

Constituirían un solo país regido por un estatuto de autonomía que se establecería de común acuerdo entre el Consejo de Defensa y el Consejo Nacional, en espera de la aprobación de los dos Parlamentos de Francia y Euzkadi. En ningún caso los términos de este estatuto serían inferiores a los del estatuto vasco de 1936.

Después de todo este amplísimo programa común y de petición de garantías, el anteproyecto del Consejo Nacional vasco recogía un capítulo de disposiciones comunes: el acuerdo debía comunicarse al Gobierno británico por las dos partes. En el caso de que este Gobierno pusiera su veto, el acuerdo no tendría efecto. Este punto, como veremos, tendrá una importancia considerable y una gran trascendencia.

- Franceses y vascos se comprometían a no firmar ningún pacto o tratado que pudiera contravenir el acuerdo, así como a comunicarse mutuamente cuantos pactos concluyesen posteriormente.
- Si el Consejo de Defensa y el Consejo Nacional entraban en cualquier organismo de hecho, fundían sus fuerzas con otros países, formaban una confederación de pueblos o cualquier iniciativa similar, el pacto bilateral obligaría a los nuevos organismos como si hubiese sido firmado por ellos, comprometiéndose los dos países a un estricto cumplimiento de sus disposiciones.

Esta cláusula era muy importante para las aspiraciones del Consejo Nacional vasco. Pretendían que el acuerdo se extendiera automáticamente a Cataluña y Galicia. En uno de sus informes resaltaron la importancia estratégica de Cataluña para el sistema francés de comunicaciones, incluyendo a Valencia y Baleares, y también la importancia de Galicia para la línea Asia-África-Burdeos-Inglaterra y para la línea América-Burdeos. La disposición final estipulaba el compromiso del Consejo de Defensa de reconocer al País Vasco continental dentro del Estado francés una condición jurídica no inferior a la que



presumiblemente se concediese para arreglar problemas similares de minorías nacionales en el congreso de la paz⁶.

Con este acuerdo se trataba de neutralizar también una iniciativa alemana a que antes hicimos referencia y que preocupaba seriamente. Ya en las memorias del Kaiser alemán se recogía un proyecto de desmembramiento de Francia y España con la creación de un principado de Vasconia o Navarra, con capital en Bilbao, que englobaba al País Vasco peninsular y al País Vasco francés. Esta idea no había sido abandonada por los dirigentes alemanes. La propaganda alemana fue importante en la Asociación de Nacionalidades que funcionó a la sombra de la Sociedad de Naciones. El secretario de esta asociación tomó parte en las manifestaciones del País Vasco, pero cuando se descubrió que era un agente alemán, los vascos rompieron con esta asociación. Tras el estallido de la guerra civil española, el Gobierno autónomo vasco creó en Ginebra una revista de propaganda en lengua alemana. Los agentes de la Alemania nazi entraron en seguida en contacto con el director para establecer relaciones secretas entre el Reich y el Gobierno autónomo. El Gobierno vasco no accedió.

Derrotada Francia, los vascos recibieron un trato de favor en la zona ocupada. Los vascos españoles fueron liberados de los campos de concentración donde las autoridades francesas los recluyeron al final de la guerra civil. Los obreros vascos que habían sido echados de sus empresas a consecuencia de las hostilidades se integraron en sus puestos de trabajo. La prensa rumana y norteamericana se hizo eco de estas intenciones nazis. Así, el *New York Post* de 22 de agosto de 1940 tituló un artículo “La versión nazi de la nueva Europa”. El artículo concluía con las siguientes palabras: “El pueblo vasco situado en las dos vertientes de los Pirineos constituye una unidad con el derecho de independencia que poseía en otro tiempo”.

7. La firma del acuerdo

A estos planes alemanes de presión sobre España y Francia se añadía en aquel momento el temor por la suerte que podía estar corriendo el presidente del Gobierno autónomo vasco, José Antonio Aguirre. La información que poseía el Consejo Nacional era bastante imprecisa. Creían que estaba vivo, pero detenido en un castillo cerca de Berlín⁷. Era una carta muy importante en poder de los nazis que éstos tratarían de utilizar, para lo que había que estar prevenidos.

En el mes de febrero de 1941 existía ya un documento bastante elaborado producto de cinco meses de conversaciones y negociaciones ininterrumpidas. El documento había sido redactado por el teniente Soustelle, asistido por Madame de la Souchère. Ambos, a su vez, en estrecho contacto con el comandante Hackin. Sin embargo, algunos acontecimientos o presiones debieron producirse para que a partir de este mes comenzase paulatinamente la marcha atrás del Consejo de Defensa. Aunque no es de descartar el cortocircuito británico, que después será manifiesto, creemos que en este mes el Consejo de Defensa, ante las implicaciones que podían tener los acuerdos, trató de poner las cosas en su sitio. El 27 de febrero, la dirección de territorios no liberados franceses expresó su preocupación por las negociaciones que se llevaban a efecto. Entrañaba un gran peligro el reconocimiento incluso tácito del Consejo Nacional vasco, que no había sido reconocido por Inglaterra ni tampoco

⁶ Para todo este asunto véase Marquina, Antonio: “El pacto Galeuzca”, *Historia 16*, nº 46 (1980), pp. 27-37.

⁷ Para conocer toda la peripecia personal de José Antonio Aguirre ha de leerse el libro del propio Aguirre (1944): *De Guernica a Nueva York pasando por Berlín*. Buenos Aires.



por el Gobierno francés con anterioridad. En caso de que un Gobierno centralista se mantuviese en España, esto traería graves inconvenientes. El caso es que el memorándum a entregar a los vascos, aprobado por De Gaulle, recogió sólo los siguientes puntos de acuerdo ce forma concisa:

1. El Consejo de Defensa prestaba atención a la situación de los vascos españoles que se encontraban en prisión en territorio francés o en campos de concentración.
2. Estaba dispuesto a utilizar toda su influencia y hacer todos los esfuerzos para su liberación, una vez conquistado el territorio francés.
3. Facilitaría la obtención de la nacionalidad a los vascos que hubiesen servido en las FFL a título militar o civil.
4. Tomarla las medidas que juzgase necesarias para estimular los intercambios entre vascos de América del Sur y América Central y los territorios coloniales franceses libres.
5. Tomaba nota de que las poblaciones vascas le suministrarían todas las facilidades de información y comunicación de que dispusieran en Francia y en los territorios africanos.

No existía ninguna mención a representantes de poblaciones vascas. El comandante Escarra fue el encargado de poner al corriente al Consejo Nacional vasco de las intenciones del Consejo de Defensa. El 6 de marzo hizo un sondeo a un representante de la delegación vasca en Londres. Este le hizo ver el notable alejamiento de posiciones que implicaban las intenciones de ajuste y le puso al corriente de sus conversaciones con los británicos, que trataban de utilizar el servicio secreto vasco a cambio de la *simpatía por la causa vasca*. Ante la negativa del Consejo Nacional vasco, los británicos habían tratado de coger el servicio por su cuenta, pero no habían podido reemprender las negociaciones.

La advertencia era clara. Dos días después, Escarra comunicó al delegado vasco en Londres, Lizaso, a título privado y oficioso, el memorándum aprobado por De Gaulle. El día 12, Lizaso informaba que el Consejo Nacional vasco rechazaba el memorándum. Manuel de Irujo, a su vez, escribió a De Gaulle, informándole que las conversaciones no podrían ser reemprendidas sino desde el plano político en el que se habían situado desde el principio y lamentaba que la primera carta que le dirigía estuviese destinada a romper las relaciones.

Luego, Escarra contestó a Lizaso el 19 de marzo y R. Plevén a Manuel de Irujo el 21, en ausencia de De Gaulle. Ambas cartas trataron de quitar hierro al asunto. Escarra resaltó que con el memorándum se trataba de llegar a un acuerdo más limitado, pero con lo esencial de las estipulaciones. Se trataba de un enfoque diferente del problema. Al mismo tiempo, la carta incluía frases claramente exculpatorias. Decía que las conversaciones habían tenido un carácter privado y semioficioso; las calificaba de preparatorias y afirmaba, sobre todo, que no implicaban derechos adquiridos. A. Plevén explicó que De Gaulle estaba ausente, que no se había producido una ruptura, sino una suspensión, y que en todo proceso negociador se trataba siempre de llegar a acuerdos y ajustes.

El Consejo Nacional vasco envió una carta al Foreign Office explicando la situación a que habían llegado en las negociaciones con el Consejo de Defensa. Esta carta sería un error.



Empero, a mediados de abril volvieron a reanudarse las conversaciones. Los franceses necesitaban el servicio secreto vasco.

8. Nuevo memorándum

El 28 de abril, el Consejo de Defensa comunicaba un nuevo memorándum susceptible de servir de base a la colaboración. Se había llegado al compromiso de que las conversaciones continuaran. Mientras, entrarían en vigor ciertas estipulaciones. Algunos cambios eran de consideración. En el preámbulo se recogía la existencia de conversaciones desde noviembre de 1940 con representantes del Consejo de Euzkadi y la dificultad de llegar a un acuerdo de base política. Simplificadamente, las estipulaciones eran las siguientes:

1. La puesta en libertad de los vascos prisioneros en territorio francés.
2. Favorecer el alistamiento de los vascos a las FFL.
3. Facilitar la adquisición de la nacionalidad francesa a quienes hubiesen servido a título militar o civil en las FFL.
4. Concesión del derecho de asilo a cierto número de vascos en los territorios coloniales.
5. Las disposiciones anteriores se aplicarían también a aquellas personas no vascas que hubiesen estado al servicio del Consejo de Euzkadi, y que serían recomendadas.
6. El Consejo de Defensa tomaba nota de que tenía que facilitar al Consejo de Euzkadi la explotación de territorios coloniales franceses y sus relaciones comerciales con América Central y del Sur.
7. La posibilidad de probar la identidad en territorios coloniales franceses con documentos vascos.
8. Las delegaciones vascas atenderían las cuestiones de identificación.
9. El Comité de Defensa tomaba nota de que el Consejo de Euzkadi facilitaría a tarea de los agentes de información franceses en Francia, España y territorios africanos.
10. Las circunstancias podrían aconsejar la modificación de este acuerdo.
11. El acuerdo entraría en vigor desde el intercambio de firmas y perdería su vigor en caso de modificación.

El artículo 10 era una ventana abierta para una colaboración más estrecha. Se preveía también la reanudación de las conversaciones en dos o cuatro meses y que no se firmaría ningún compromiso relativo a uno u otro país sin consultas mutuas. De lo contrario se denunciaría el acuerdo.



Por fin el 17 de mayo se firmó este acuerdo secreto de amistad, poniéndolo en conocimiento de las representaciones vascas en Argentina y Nueva York, donde había sido trasladado secretamente desde Berlín José Antonio Aguirre. Lizaso y el profesor René Cassin convinieron en enviar una nota al Foreign Office, resumiendo el acuerdo sin mencionar la necesidad de formar comisiones mixtas en los artículos 3.º y 6.º y sin mencionar el artículo 9.º.

Manuel de Irujo, por su parte, envió un telegrama cordial a De Gaulle, expresando su esperanza de que la colaboración continuase hasta la derrota de los enemigos comunes, el triunfo de la democracia y la liberación de los países respectivos.

10. El Foreign Office dinamita el acuerdo

La respuesta telegráfica de De Gaulle, también cordial, hizo hincapié en la colaboración de los dos pueblos como un elemento importante en la lucha contra el enemigo común y por el triunfo de las libertades *nacionales* en el mundo. De Gaulle había cedido. A partir de esta firma se empezó a trabajar. Se desechó el envío de un emisario del Consejo de Defensa a la frontera franco-española. Se optó por centrar la base de penetración en América. Dado que Norteamérica había dejado de ser prácticamente neutral, no quedaba otra salida que Hispanoamérica. Los objetivos a desarrollar seguían siendo prácticamente idénticos:

- Contactos con las delegaciones y organismos vascos en Hispanoamérica.
- Contactos de estos organismos y delegaciones vascas con los sectores gubernamentales.
- Consecución de apoyos para la organización de una base de penetración en Francia a través de la Península Ibérica.
- Contactos entre ambas fronteras. • Estudio de las condiciones de reclutamiento en las FFL de vascos y españoles en Hispanoamérica.
- Negociaciones con los Gobiernos para que autorizasen estos reclutamientos.
- Contactos con militares de carrera susceptibles de incorporarse a las FFL.
- Estudio de las posibilidades de reclutamiento de marinos de navegación comercial.
- Contactos con comerciantes para llevar a efecto el artículo 6º.
- Contactos con elementos políticos españoles de todas las tendencias que pudieran tener influencia en el reclutamiento.

Para el cumplimiento de estos objetivos se hicieron algunos preparativos. Con respecto a las colonias de Guinea española, una misión comercial compuesta de tres miembros iría a África Ecuatorial. Uno vigilaría las actividades secretas alemanas en Río Muni. Este agente recogería las informaciones de los medios vascos y, eventualmente, de los oficiales españoles, secundando así la labor de información de los servicios franceses, y prepararía una lista de personas favorables o susceptibles de ser utilizadas para sus fines.



En caso de peligro se montaría una operación desde el interior de esta colonia, porque siempre presentaría menos riesgos y no tendría una repercusión tan desfavorable como una acción militar de tipo internacional, que habría de excluirse a no ser que España entrase en guerra. La delegación vasca en Londres solicitó el envío de expertos económicos a diversas regiones de Africa Ecuatorial para estudiar las posibilidades económicas y las conexiones con los organismos comerciales vascos en Hispanoamérica. El agregado comercial de la delegación vasca en Buenos Aires enviaría una relación detallada de la comisión mixta. También se empezó a organizar el reclutamiento de marinos comerciales. A corto plazo, el Consejo Nacional vasco preveía la posibilidad de emplear a 150 marineros, cifra que no llegaba al 10 por 100 de los marinos vascos desperdigados por el mundo tras la guerra civil, aunque la mayoría ya habían conseguido empleo. Asimismo se inició la formación de un regimiento, tratando de reconstruir el regimiento Navarra. Primeramente se pensó en los voluntarios que pudieran pasar la frontera, suministrándoles pasaporte. Si no hablaban español habían de contar con las complicidades necesarias. En segundo lugar se reclutarían voluntarios vascos que habían pertenecido al Gobierno autónomo. Unos 6.000 estaban en Hispanoamérica.

Luego se reclutaría a vascos que habían ido a Hispanoamérica antes de la guerra civil. La colonia vasca se calculaba en un millón de personas. Finalmente se reclutarían a españoles no vascos, para los que harían el trabajo de filtración a través de la Agencia de Ayuda a los Refugiados Españoles. Todo ello con gran discreción y empleando el euskera, salvo con los españoles no vascos. Con todo esto en marcha, el Foreign Office envió una protesta verbal en respuesta a la comunicación sobre la firma del acuerdo. El Foreign Office había tomado nota de la comunicación enviada el 14 de marzo por el Comité Nacional vasco y consideraba que ambos comités tenían el compromiso moral de no emprender las negociaciones sin su acuerdo. El Foreign Office instó a mantener el acuerdo en secreto y suspender su ejecución hasta nueva orden. Esquerra, al escribir a Lizaso explicando la situación, le indicó que aunque al ser huéspedes de Inglaterra no podían emprender nada sin su consentimiento, ello no quitaba valor al acuerdo firmado.

En efecto, el 12 de septiembre y el 24 de octubre se firmaban los reglamentos correspondientes al Regimiento del Tercer Batallón de fusileros-marinos.

11. Rémoras francesas

Sin embargo, a partir de este momento todo serían rémoras por parte francesa⁸. El 6 de enero, Lizaso tuvo una conversación con De Gaulle tratando de clarificar algunos puntos de vista sobre la futura política de Europa occidental tal como Manuel de Irujo había explicado en una carta fechada el 11 de agosto de 1941. El 28 de enero escribió al general francés pidiendo la ratificación del acuerdo. Bastaba para ello un intercambio de cartas entre los presidentes. Sugería la inclusión de la colaboración política entre Francia y Euzkadi como preliminar para la Federación europea que se estaba considerando. Añadía a sus consideraciones la situación de los soldados sudamericanos del Ejército de Tierra que querían pasar al Tercer Batallón.

Pasados ocho días volvió a escribir, esta vez a Maurice Dejean, consejero de Asuntos Exteriores de De Gaulle. Había llegado a su conocimiento que De Gaulle tenía la intención de entrevistarse con Spaak, ministro belga de Asuntos Exteriores. Sugirió la posibilidad de

⁸ El 24 de diciembre de 1941 Lizaso escribió a De Gaulle notificándole que José Antonio Aguirre tomaba la dirección de los asuntos vascos y que le gustaría tener una entrevista. De Gaulle no contestó a esta carta.



nominar un pequeño comité de representantes de Bélgica, Francia y Euzkadi, que formaría el núcleo de la Confederación europea. Esta unión debía fundamentarse en una alianza militar y un único mando que correspondería a De Gaulle. Insistía en la ratificación del acuerdo y el arreglo de la cuestión de los soldados sudamericanos.

En el mes de febrero volvió a enviar un nuevo escrito, esta vez una nota, resaltando el hecho de que algunos voluntarios habían pedido ir al Tercer Batallón y habían sido incorporados a destacamentos franceses que partían para África. Esta vez, Dejean acusó su recibo en el mes de marzo, indicando que se daría satisfacción en este asunto. Al mes siguiente se recibieron noticias alarmantes en la delegación vasca. El comandante Gallerais, del Estado Mayor de la Marina francesa, llamó al comandante Arce, presidente de la comisión de reclutamiento del Tercer Batallón, y le dio a entender que esta unidad ya no tenía finalidad.

Por su parte, el comandante Merville, jefe de la primera sección de la Marina, avisó al teniente Gamarra que el general De Gaulle se había negado a transferir a los voluntarios hispanoamericanos y vascos hispanoparlantes a las fuerzas de tierra del Tercer Batallón, contraviniendo los reglamentos acordados. El 8 de abril, Lizaso envió otra nota verbal solicitando ver a De Gaulle para discutir estos asuntos. El silencio fue la respuesta. Al mes siguiente, el 1 de mayo, volvió a escribir a De Gaulle y a su consejero Dejean, recordando la nota anterior. A finales de este mes contestaba su carta un desconocido, un tal Grandin de L'Éprevier. Decía que Dejean había hecho llegar a De Gaulle su carta y que no le podía recibir De Gaulle, sino Dejean. Coincidiendo con esta comunicación, el comandante Arce recibió una notificación del almirante Auboyneau. Por su cuenta y riesgo le ordenaba disolver la unidad. Lizaso, ya muy molesto e irritado, decidió escribir una larga carta a De Gaulle explicando detalladamente los pasos dados desde la firma del acuerdo de amistad el 17 de mayo y el repetido incumplimiento de las seguridades ofrecidas con respecto al Tercer Batallón, hasta llegar a la situación en que un desconocido le contestaba una carta dirigida a otra persona, por encima de las más elementales reglas de educación entre personas y entre representantes de naciones.

Expresaba duramente su desagrado por el incumplimiento del acuerdo y subrayaba que pondría lo ocurrido en conocimiento del presidente, José Antonio Aguirre, para que tomase una decisión. A los pocos días, el 5 de junio, Dejean contestó a esta carta. Manifestaba que De Gaulle le había pedido que le respondiese y lamentaba vivamente las diferencias entre la delegación vasca y el Comité Nacional francés, añadiendo que si ambos podían tener una entrevista franca y leal, De Gaulle se sentiría muy satisfecho. Su secretaria le llamaría. El acuerdo de amistad se había desvanecido. Las presiones del general Franco ante el embajador británico Samuel Hoare, a quien llegaron noticias de reclutamientos y otros movimientos vascos, hicieron que el Foreign Office dinamitara la operación⁹. A pesar de todo, el servicio secreto vasco prestó auxilios muy insignes a británicos, franceses y norteamericanos, y ayudas incalculables a refugiados y judíos que trataban de sortear los controles de la Gestapo a ambos lados de la frontera hispano-francesa. Gran parte de todas estas actividades y pactos quedan todavía por desvelar.

⁹ Carta personal de Manuel de Irujo al autor, Pamplona, 24 de noviembre de 1977.





UNISCI Discussion Papers

MEDIACIÓN, GARANTÍAS Y SEGURIDADES INTERNACIONALES: EL CASO DEL PNV EN LA RENDICIÓN DE BILBAO (1937)

AUTOR:¹

ANTONIO MARQUINA
Director de UNISCI

Nota preliminar

La investigación realizada sobre las relaciones entre la Santa Sede y el Partido Nacionalista Vasco (PNV), antes de la rendición de Bilbao, es bastante amplia y documentada. No obstante, al revisar las versiones hasta ahora realizadas, tanto por historiadores como por protagonistas, existen diversos puntos no suficientemente aclarados o versiones que permiten una diferente interpretación. Este fue el caso de un estudio realizado por el profesor Fernando de Meer sobre la mediación del Vaticano para la rendición de Bilbao.

En este estudio, publicado en 1992 en la revista de la UNED *Espacio Tiempo y Forma*, tratamos de abordar en una perspectiva de conjunto el problema creado a la diplomacia vaticana por la posición política adoptada por el PNV durante 1937 hasta la caída de Bilbao, aportando nuevos datos que sirven para explicar la continuidad de las propuestas de mediación y las dificultades de aceptación por parte del PNV, así como la diversidad de actores y percepciones.

1. Introducción

El PNV había adoptado una postura desde el inicio de la guerra civil, manteniendo su apoyo al gobierno republicano. Dada la tremenda persecución religiosa en la zona republicana, esta actitud se consideró difícilmente aceptable desde el punto de vista religioso. Los obispos de Vitoria y Navarra desautorizaron esta posición el 6 de agosto de 1936 mediante una carta pastoral. A pesar de esta toma de posición, se fue desarrollando una gran animadversión contra el obispo de Vitoria y los sacerdotes que apoyaban el movimiento nacionalista vasco.

Ante la dureza de los combates en Guipúzcoa, la Junta de Defensa Nacional exigió la retirada de monseñor Mateo Múgica de la diócesis de Vitoria. Se le acusaba de haber amparado al movimiento nacionalista con su excesiva transigencia con los sacerdotes

¹ 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.*



nacionalistas “principales culpables de este movimiento popular y con su acción positiva antes de entablarse la contienda”.

La Santa Sede acabó por ceder, tras unas laboriosas negociaciones, y el 25 de septiembre indicó al cardenal Gomá la conveniencia de que monseñor Múgica se alejase de su diócesis.

Posteriormente tuvo lugar el fusilamiento expeditivo de catorce sacerdotes nacionalistas vascos, acusados de apoyar al nacionalismo vasco, dentro de un clima de represalias contra militantes y simpatizantes del PNV, que se produjeron en Guipúzcoa a medida que avanzó la conquista. Esto creó un precedente muy negativo para el posterior entendimiento entre el gobierno nacional y el PNV.

Esta animadversión, desplantes y represalias, que se unían a las noticias provenientes de otros frentes, ensamblada con el pésimo hacer diplomático del marqués de Magaz en Roma, explicará el ambiente de frialdad con respecto al bando nacional que el cardenal Gomá encontró en la Santa Sede con motivo de su visita de información en diciembre. El tema central de discusión fue la situación de la Iglesia en la zona nacional y la posible orientación de las autoridades del bando nacional con respecto a la misma².

El informe remitido por el marqués de Magaz sobre los resultados de esta visita dejará malparado al cardenal Gomá en sus posibilidades de actuación en el tema del nacionalismo vasco. Según este informe, su actitud había sido positiva para la rectificación de errores sobre el movimiento militar, pero negativa en lo referente a los nacionalistas vascos.

En este punto le acusó de guardar “una condescendencia difícilmente explicable”.³

A su vuelta de Roma con el nombramiento como agente oficioso vaticano, se entrevistó el 29 de diciembre con Franco. El cardenal explicó los deseos de la Santa Sede contenidos en una carta reservada entregada por el secretario de Estado del Vaticano antes de su salida de Roma, en especial, la conveniencia de que la Iglesia lograra en el ejercicio de sus funciones “aquella libertad que es garantía de su eficacia, de la perfecta relación entre ambos poderes, y hasta del mismo bien temporal de la nación”. El general Franco no opuso ningún reparo en este punto. Con respecto a los demás puntos de la carta y en especial los casos del obispo de Vitoria y el obispo de Canarias, la conversación fue más animada, intercambiándose argumentos y razones por ambos lados. Al final, preguntado el general sobre si tendría inconveniente en que se sintetizara por escrito la conversación para someterla a su aprobación, con el fin de dar más fuerza a la comunicación que debería enviar a la Santa Sede, el general asintió complacido. Por esta razón tuvo lugar una segunda entrevista en la que el cardenal Gomá fue leyendo el resumen de los diversos puntos que fueron aprobados sin reparo. El general Franco agradecía profundamente el nombramiento del cardenal Gomá como representante confidencial y oficioso de la Santa Sede y ofrecía corresponder a esta concesión manifestando su deseo de que las relaciones fuesen cada día más íntimas y

² Sobre lo acontecido en estos primeros meses pueden consultarse diversas obras. Véase por ejemplo Granados, A. (1969): *El cardenal Gomá*, Madrid, Espasa Calpe; Marquina, A. (1982): *La diplomacia vaticana y la España de Franco (1936-1945)*, Madrid, CSIC; Marquina, A “El Vaticano contra la Cruzada”, *Historia* 16, nº 22 (1978), pp. 39-52.

³ Archivo de la Embajada de España ante la Santa Sede (AEESS), despachos 1936, despacho n. 11, Roma 21 de diciembre de 1936. El 29 de diciembre, en el despacho n. 14, muy confidencial, el marqués de Magaz envió un envenenado informe, resaltando que cuando llegó el cardenal Gomá se examinaba seriamente en el Vaticano la cuestión del reconocimiento, pero de las conversaciones del cardenal Gomá con el secretario de Estado y posiblemente de su punto de vista sobre la cuestión vasca surgió la idea de aplazar el reconocimiento y nombrar un agente oficioso. Nada más lejos de la realidad.



cordiales. Prometía que no se procedería en los asuntos de índole mixta de forma unilateral, sino de acuerdo con las autoridades eclesiásticas. En cuanto al nombramiento de Antonio Pildain para el obispado de Canarias no tenía inconveniente de que se procediera a su consagración, y por lo que respecta al obispo de Vitoria no insistía en su renuncia, pero habida cuenta de la exacerbación de las pasiones políticas en su diócesis, se rogaba a la Santa Sede que se difiriera *sine die* el regreso del prelado a su diócesis. Con respecto a los sacerdotes vascos tachados de nacionalistas, cuyo traslado a otras diócesis se había propuesto por el gobernador civil de la provincia de Guipúzcoa, de acuerdo con el gobierno de Burgos, se confiaba: la resolución de este asunto al cardenal Gomá en conexión con el obispo de Vitoria y las anteriores autoridades

Finalmente el general Franco manifestó su propósito de modificar o derogar aquellas leyes que por su tendencia o por su letra fuesen disconformes con el sentido católico. El general Franco esperaba por todo ello el concurso moral y espiritual de la Santa Sede⁴.

2. La Santa Sede, entre diplomacia y reprobación

A partir de estas conversaciones con el jefe del Estado, el cardenal Gomá se entrevistó con el presidente del gobierno nacional, el general Dávila, con el señor Bau, con el general de la división de Burgos, López Pinto, y otras personalidades. El cardenal remitió a la secretaría de Estado un resumen de las impresiones y juicios de estas personalidades centradas en dos puntos: El deseo de que cuanto antes fueran reconocidos oficialmente por la Santa Sede y el problema planteado por los nacionalistas vascos que estaban luchando al lado de los rojos. Estos problemas, aunque reseñados por separado, tenían indudables conexiones. Todas aquellas autoridades manifestaban su contrariedad por no tener de su lado el enorme peso moral que representaba el reconocimiento de la Santa Sede, siendo así que el movimiento nacional “tenía por base la restauración de los factores de orden religioso” y el gobierno de Madrid representaba “el ateísmo y la anarquía”⁵.

En este punto surgía la cuestión: ¿Cómo era posible compaginar la persecución religiosa del gobierno de Madrid con el mantenimiento de la alianza de los católicos nacionalistas vascos a este gobierno? La alianza se consideraba como absolutamente inadmisibles en buena moral católica y como ingenua desde el punto de vista de la oportunidad política. Los católicos del PNV, por su parte, se aferraban a la ilegitimidad del alzamiento y más tarde al fascismo del bando oponente, al ser ayudados por Italia y Alemania. Eran dos visiones diferentes del conflicto.

En Burgos y Salamanca se pensaba que la clave en la solución del problema se encontraba en la Santa Sede. Los asesinatos de obispos, sacerdotes, religiosos y católicos en general, habían hecho desaparecer, a su juicio, cualquier tacha legal o moral contra el alzamiento. Incluso más, habían servido de justificación *a posteriori*. El apoyo y reconocimiento de la Santa Sede implicaría indirectamente la desautorización del PNV que no se avenía a un compromiso con el bando nacional. A estos razonamientos se añadía otro de indiscutible fuerza, la Santa Sede debiera dejar bien clara su posición desautorizando las alianzas con los Frentes Populares y el comunismo, asunto este sobre el que no existían grandes discrepancias entre los católicos. El problema no se veía como un problema

⁴ Archivo del cardenal Gomá (ACG). informes al cardenal Pacelli. Pamplona, 31 de diciembre de 1936 y 1 de enero de 1937.

⁵ ACG, informe al cardenal Pacelli. Pamplona, 1 de enero de 1937



exclusivamente nacional. Desde Burgos se insistía a la Santa Sede en que el triunfo del bando nacional significaba el triunfo de la religión católica en Europa, desapareciendo la religión, en caso contrario, de España, Portugal y Francia a corto plazo⁶. Estas serán las líneas de fuerza de la argumentación ante la secretaría de Estado del Vaticano.

Así, tras el fracaso de la ofensiva de los nacionalistas vascos en Villarreal en diciembre de 1936, se transmitió un telegrama al marqués de Magaz, vía Palma de Mallorca, desde la secretaría general del jefe del Estado, urgiendo a una condenación explícita de los católicos nacionalistas vascos “que debían excomulgarse, así como a todo el que directa o indirectamente ayudase a los rojos en España”⁷. Como apuntamos, se consideraba que la Santa Sede tenía en sus manos la pronta solución de la guerra de España. Estas gestiones “urgentes”, dado “el estado moral vacilante” tras la derrota, se solicitaron también a todos los amigos y aliados del gobierno nacional en orden a presionar a la Santa Sede. Con este motivo, el marqués de Magaz visitó al cardenal secretario de Estado a quien entregó una copia literal de la primera parte del telegrama. El cardenal Pacelli la leyó atentamente en su presencia y refiriéndose a los católicos nacionalistas vascos dijo: “Es indudable que han cometido un delito. Consultaré el caso con el Santo Padre”⁸. El telegrama, al interesar también una gestión análoga de los gobiernos amigos, dio pie a una gestión del encargado de negocios español ante el gobierno de Mussolini, pero ya el gobierno italiano había recibido directamente el ruego del gobierno nacional y había llevado a efecto el encargo. El embajador italiano ante la Santa Sede y el cardenal Pacelli mantuvieron a estos efectos una entrevista el 29 de diciembre. El cardenal explicó que la intransigencia de Franco, intransigencia que denotaba una falta de sentido político, había hecho imposible con anterioridad un acuerdo con los católicos del PNV, pero que ello no excusaba el “delito” que éstos estaban cometiendo ayudando a los rojos.

Al día siguiente el embajador italiano informó que el Papa estaba dispuesto a intervenir, pero quería saber qué concesiones estaba dispuesto a hacer el general Franco⁹. A su vez el general Franco insistió ante el cardenal Gomá. Una desautorización de la conducta de los vascos del PNV por parte de la autoridad eclesiástica podría ser un factor decisivo en el propósito de hacer desistir de la lucha, sobre todo en aquellos momentos de depresión tras la derrota de Villarreal. Franco decía que con menor motivo la Iglesia había intervenido en otros tiempos en favor de la causa cristiana y contra las fuerzas enemigas de la religión. El cardenal Gomá paró esta iniciativa, conociendo el problema que se le presentaba a la Santa Sede. Por ello, ofreció al general sus oficios de mediador y le indicó incluso la posibilidad de que el propio obispo de Vitoria interviniera de nuevo desde Roma ratificando el contenido de la pastoral de 6 de agosto, añadiendo que haría presentes a la secretaría de Estado los puntos de vista del jefe del Estado en orden a una mejor resolución del problema. Es en este despacho al cardenal Pacelli donde el cardenal Gomá presentó el proyecto de carta abierta al presidente Aguirre para insistir en las razones alegadas en la anterior carta pastoral de los obispos de Navarra y de Vitoria. El motivo era un discurso que había pronunciado el máximo dirigente del PNV en Bilbao donde hacía serias acusaciones a la jerarquía católica. El cardenal Gomá

⁶ AEES, legajo 73, telegrama 141. Palma, 25 de diciembre de 1936.

⁷ *Ibid.*

⁸ AEES, despachos 1937, nº 16. Roma, 9 de enero de 1937.

⁹ Telegramas de Pignati al conde Ciano citados por Raguer en “El Vaticano y los católicos vascos durante el primer año de la guerra civil” en la obra *Guernika: 50 años después (1937-1938) Nacionalismo, República y Guerra Civil*, Bilbao pp. 166-167.



presumía que no tendría eficacia alguna así lo dice expresamente al cardenal Pacelli- como no la tuvo el anterior documento pastoral¹⁰.

La Santa Sede se encontraba ciertamente ante un problema muy espinoso y las presiones eran fuertes. La situación se fue haciendo cada vez más embarazosa. La contestación vaticana a las gestiones italianas fue conocida por el marqués de Magaz rápidamente. Algo perplejo por el contenido no se atrevió a telegrafiarlo hasta conocer la respuesta de la secretaría de Estado a la petición española. Con este fin solicitó una audiencia y fue recibido el 7 de enero por el cardenal Pacelli quien le indicó que todavía estaba en estudio la petición española, a lo que el agente oficioso manifestó que se había hecho una gestión semejante por el gobierno italiano y ya se había dado respuesta. El cardenal replicó con cierta ironía que, en efecto, se trata de una petición mucho más suave, y que seguían estudiando la respuesta a la petición española¹¹. Con el fin de urgir una contestación, el marqués de Magaz escribió al día siguiente una carta al secretario de Estado insistiendo en el interés del gobierno nacional en el asunto, dado que una condenación explícita de la actuación del PNV tendría como consecuencia la pronta terminación de la guerra en Vizcaya, ahorrando gran número de víctimas. Volvió a recalcar el hecho de la contestación ya dada a un gobierno cuyos intereses no podían equipararse con los españoles, y las propias palabras del cardenal Pacelli sobre los nacionalistas vascos “es indudable que han cometido un delito”¹².

Tres días después se recibió en el Palacio de España un comunicado de respuesta. Decía así: “Como a propósito de esto, ya me permití decir de palabra a VE, aun admitiendo que la unión de los católicos con los comunistas ateos es reprobable y en no pocos documentos de la Santa Sede se ha reprobado... la Santa Sede está examinando esta delicada cuestión y tomando las necesarias informaciones”. Se indicaba también que el cardenal primado y Franco habían tratado ya el asunto, demostrando este último una mayor comprensión sobre la delicada situación de la Santa Sede¹³.

El comunicado fue recibido con cierta satisfacción por la diplomacia española en Roma. Si bien no era una contestación afirmativa a lo que se solicitaba, tenía aspectos positivos, sobre todo teniendo en cuenta la lentitud y procedimientos de la Santa Sede. La contestación era escrita y se reconocía que la actitud de los católicos vascos del PNV, sin nombrarlos, era reprobable. Esta flexibilidad del general Franco no era exactamente deducible de los informes del cardenal Gomá. La comprensión de la delicada situación de la Santa Sede la había demostrado el agente oficioso vaticano más que el general Franco. Quizás por ello, el cardenal Pacelli envió copia de este comunicado al cardenal Gomá, junto con el despacho de contestación a las dos cartas enviadas el 1 de enero desde Pamplona. El cardenal Pacelli advertía al cardenal primado sobre la insistencia del marqués de Magaz para que se condenase explícitamente la unión de los vascos con los comunistas ateos y volvía a repetir que en no pocos documentos de la Santa Sede se reprobaba la unión de los católicos con los comunistas y que en el caso español tal unión ya había sido condenada por los obispos de Vitoria y Navarra sin ningún resultado. Ésta y no otra era la causa de la inhibición vaticana. Literalmente el despacho proseguía:

Ahora parece que el Gobierno vasco de Bilbao está más que nunca controlado por los comunistas que con este objeto se han trasladado desde Cataluña, por lo que es de temer que

¹⁰ ACG, informe al cardenal Pacelli. Pamplona, 1 de enero de 1937.

¹¹ AEES, despachos 1937, despacho nº 16. Roma, 8 de enero de 1937.

¹² AEES, despachos 1937, Roma, 8 de enero de 1937

¹³ AEES, despachos 1937, Ciudad del Vaticano, 11 de enero de 1937



también un acto de la Santa Sede en este sentido, en las condiciones actuales, quedaría sin efecto, y quizás empeoraría la situación multiplicando las víctimas¹⁴.

El marqués de Magaz matizaba algo más. Señalaba que las vacilaciones de la Santa Sede se debían al temor de que los católicos vascos del PNV siguiesen aferrados a su conducta, a pesar de la condenación de la Iglesia¹⁵.

Por ello, el secretario de Estado propuso al cardenal Goma lo mismo que anteriormente había propuesto al gobierno italiano:

Otra cosa sería si S. E. el General Franco se decidiera a hacer alguna concesión a las aspiraciones de los vascos, porque se podría entonces tener la esperanza de conseguir inducirles a un acuerdo con el gobierno nacional. La Santa Sede, si fuese llamada a exponer tales condiciones, tomaría la cosa con la más diligente y atenta consideración, porque no desea otra cosa sino que renazca la paz entre sus hijos¹⁶.

La posible actuación de la Santa Sede tomaba una dirección estrictamente diplomática. El conflicto planteado era insoluble por la vía religiosa, aunque resultase de difícil asimilación en la zona nacional.

Antes de recibir este despacho, el cardenal Gomá hizo pública la carta abierta a Aguirre, tras consultar a diversos obispos, incluido el obispo de Vitoria, quienes le contestaron afirmativamente. El discurso de Aguirre el 22 de diciembre hacía referencia, entre otros asuntos, a que la guerra no era de religión sino de tipo económico arcaico y de contenido social, que la jerarquía católica había callado ante el fusilamiento de sacerdotes y religiosos vascos, “fusilados por el solo hecho de ser amantes del pueblo vasco”, ante el destierro violento de sacerdotes vascos y ante la sublevación contra un régimen legalmente constituido.

La carta abierta hacía frente a estas acusaciones, saliendo también al paso de la propaganda que el PNV hacía ya profusamente en la prensa extranjera¹⁷, intentando no complicar a la Santa Sede y coadyuvar en la acción de los delegados oficiosos —el P. Pereda y Antonio González— en sus conversaciones con el PNV, creyendo que podría influir en un momento de aproximación tras las luchas callejeras producidas en Bilbao y el asalto a las cárceles¹⁸.

La carta, que fue entregada a Aguirre¹⁹ fue un rotundo fracaso, prohibiéndose su difusión en Vizcaya policialmente. La causa fundamental de este fracaso fueron unas frases vertidas precipitadamente por el cardenal Gomá sobre la actuación de los sacerdotes en el país vasco, en especial las frases: “Nos resistimos a creer que algunos sacerdotes hayan sido fusilados por el mero hecho de ser amantes del pueblo vasco” y “yo le aseguro, señor Aguirre, que aquellos sacerdotes sucumbieron por algo que no cabe consignar en este escrito”.

¹⁴ ACG, despacho del cardenal Pacelli, 117/37. Vaticano, 11 de enero de 1937.

¹⁵ AEES, despachos 1937, despacho n.º 18. Roma, 13 de enero de 1937

¹⁶ ACG, despacho del cardenal Pacelli, 117/37. Vaticano, 11 de enero de 1937

¹⁷ Véanse ACG, informe al cardenal Pacelli. Pamplona 15 de enero de 1937, donde se señala que “los nacionalistas vascos han acudido a una propaganda clamorosa en la prensa extranjera, llegando a fundar en París un periódico titulado *Euzko Deya*”. Véase también el informe al cardenal Pacelli. Pamplona 15 de febrero de 1937, y el despacho n. 11. Roma 21 de diciembre de 1936 del marqués de Magaz.

¹⁸ ACG, informe al cardenal Pacelli. Pamplona 15 de enero de 1937 y Pamplona, febrero de 1937

¹⁹ La carta fue entregada al presidente Aguirre en mano, acompañada de una carta personal. No sabemos la razón por la que el dirigente vasco afirmó que le llegó tarde.



El cardenal Gomá tuvo que dar explicaciones, incluso a instancias de la Santa Sede, al obispo de Vitoria sobre estas frases cuya redacción se prestaba al equívoco²⁰. El efecto de esta carta fue así negativo. El gobierno de Salamanca la juzgó benévola en exceso en cuanto a la forma, treinta y un obispos la aprobaron con entusiasmo. Y Aguirre la juzgó como propia de un “estómago agradecido”. La división no podía ser más radical.

En esta situación el cardenal Gomá recibió el despacho anteriormente reseñado de la secretaría de Estado sobre posibles concesiones a los nacionalistas vascos e hizo las gestiones oportunas para averiguar la posición de ánimo en las más altas esferas militares y políticas. Las negociaciones oficiosas que se venían llevando a cabo desde diciembre por el P. Pereda y Antonio González estaban a punto de darse por finalizadas pues su fracaso se daba por seguro²¹.

Antonio González hizo llegar al cardenal Gomá las condiciones puestas para la rendición. Eran las siguientes:

- Respeto a la vida y haciendas de los dirigentes a quienes se les facilitarían la manera de dejar España, a donde no podrían volver mientras no se levantase la prohibición.
- Respeto a la vida de los coadyuvantes, imponiendo a sus pertenencias un fuerte tributo de guerra, pero permitiéndoseles vivir en España.
- Respeto a la vida de los milicianos que depusieran las armas, a condición de que no se reintegraran en la lucha, para lo que se tomarían las medidas oportunas²²

Estas condiciones sólo eran válidas antes de la caída de Madrid y fueron enviadas por el cardenal Gomá a la Santa Sede el 6 de febrero²³. Según informe de Antonio González al cardenal Gomá, las negociaciones se habían roto por la intransigencia del PNV, creyendo que con el ejército de 50.000 hombres que habían logrado reunir eran invencibles²⁴. A finales de enero se había dado un plazo para la respuesta del PNV de tres o cuatro días²⁵.

Ante lo delicado de la situación, y por las repercusiones que habían tenido los asesinatos realizados en las cárceles de Bilbao, el cardenal Gomá, que en un principio tenía intención de entregar personalmente la propuesta de la secretaría de Estado al general Franco, no se atrevió sino a hacérsela llegar por mediación de una persona muy allegada al general, quien le confirmó que no cabía otra intervención que la del P. Pereda²⁶.

²⁰ ACG, despacho del cardenal Pacelli, 324/37. Vaticano, 29 de enero de 1937, e informe del cardenal Gomá. Pamplona, 13 de febrero de 1937.

²¹ ACG, informe al cardenal Pacelli. Pamplona, 4 de febrero de 1937.

²² ACG, carta de Antonio González. San Sebastián, 28 de enero de 1937. Nota anónima con las condiciones del bando nacional.

²³ No hemos encontrado duplicado de un posible informe en el meticuloso archivo del cardenal Gomá. El telegrama n. 5 del 11 de febrero dice así: “*Spero saranno già nelle mani di VER la mia informazione del 4 febbraio e la nota anonima del 6. Arrivato oggi da visitare Governo Salamanca trovo venerati dispacchi... Agente ufficioso del Governo Salamanca coi Basci mi dice oggi che il termine concesso per accettare condizioni indicate nella mia nota*”.

²⁴ ACG, informe de un folio, sin fecha.

²⁵ ACG, informe al cardenal Pacelli. Pamplona, 4 de febrero de 1937.

²⁶ ACG, telegrama a la Secretaría de Estado del Vaticano. Pamplona, 17 de febrero de 1937 e informe de la misma fecha.



En efecto, en Salamanca, pocos días antes, se había respondido a la comunicación enviada por el gobierno italiano, dando cuenta de la respuesta de la Santa Sede a sus gestiones, con estas palabras:

La apreciación que la Santa Sede hace sobre la actitud de los católicos vascos pone de relieve un deficiente conocimiento de la cuestión, ya que jamás los vascos han dado ningún paso cerca del gobierno de Burgos para llegar a un acuerdo, sino que desde el primer momento se lanzaron a la guerra junto con los elementos rojos con los cuales previamente tenían contactos y acuerdos... Al pedirse la intervención enérgica de la Santa Sede se buscaba una solución a lo que los mismos vascos llaman su propia tragedia, ya que derrotados una vez en los frentes de combate, están por ser vencidos en su propio territorio por comunistas y marxistas.

A continuación explicaba el campo de intervención solicitado a la Santa Sede

Tal monstruosa alianza, que puede poner término a la existencia de los católicos en Vizcaya, pedíamos que fuese desbaratada con un acto de Su Santidad que evitase los sufrimientos que están obligados a soportar aquellos españoles hasta que sea ocupado [el territorio] por la fuerza de las armas.

Es de notar también la poca importancia que ya se concedía, un punto de vista militar, a la actitud que asumiesen los católicos nacionalistas vascos ya que se decía que “no serían seguidos por los rojos que los acompañan”. Desde un punto de vista político la visión no era más halagüeña al considerar que “nada resolvería tan radicalmente problema separatista como el predominio que los rojos adquieren día a día sobre los católicos nacionalistas vascos, que terminarán por desaparecer”.

Al final se añadía esta irónica coletilla “tal asunto que tiene para nosotros un interés mayor en el orden espiritual que en el material, debe tenerlo también para la Santa Sede por su gran importancia en el orden religioso”²⁷.

A su vez, el marqués de Magaz siguió insistiendo. El agente oficioso no había quedado tranquilo con el comunicado de la secretaría de Estado, en especial con el párrafo donde se afirmaba que el cardenal Primado había tratado el asunto con el general Franco, quien había mostrado una mayor comprensión ante la delicada situación de la Santa Sede. Pensaba que tenía como finalidad escamotear las gestiones que el gobierno le había encomendado realizar para llevarlas a cabo por medio del Cardenal de Toledo, quien acababa de publicar la carta abierta a Aguirre en su opinión, en vez de amenazas o sanciones canónicas contenía una invitación a la reflexión²⁸. El 24 de enero volvió a ser recibido en audiencia por el cardenal Pacelli. El cardenal le aseguró de un modo terminante que nunca estuvo en su ánimo sustraer de la atención del agente oficioso el asunto de los católicos nacionalistas vascos, asunto que seguía en estudio y que había sido el general Franco quien había mostrado más comprensión que antes en el curso de la conversación con el cardenal Gomá, aclaración que el marqués de Magaz había solicitado.

²⁷ Archivo del Ministero degli Affari Esteri (AMAEI) Santa Sede, 1937, Busta 35 telegramma per corriere 243 R. Roma, 23 de enero de 1937.

²⁸ El texto del informe del cardenal Gomá al cardenal Pacelli de 1 de enero de 1937 es el siguiente: “dice el Jefe del Estado Español que una desautorización de la conducta de los vascos por parte de la autoridad eclesiástica *podría, tal vez*, en estos momentos de depresión moral en que se hallan, ser un factor decisivo en el propósito de desistir de la lucha. Con menor motivo, me decía el Generalísimo, la Iglesia intervino en otros en favor de la causa católica y contra las fuerzas enemigas de la religión” (la cursiva es nuestra).



En consecuencia, dedujo que había algo más de lo dicho por escrito y de palabra. En su despacho a la secretaría de Relaciones Exteriores de Salamanca explicó que para la Santa Sede la cuestión no se planteaba en los términos en que la planteó el gobierno. La Santa Sede buscaba la sumisión de los nacionalistas vascos a cambio de una promesa de Franco que satisficiera sus deseos nacionalistas, añadiendo textualmente: “y esto más que complacer o contestar a la demanda del Gobierno, es desecharlos o, por lo menos, dejando a un lado esa demanda, buscar la sumisión de los católicos vascos por medios políticos, en lo que no parece necesaria, ni tal vez conveniente la injerencia de la Santa Sede”. El marqués de Magaz solicitó, por ello, con fecha 28 de enero, instrucciones acerca del sentido en que debía continuar esta negociación²⁹.

Por su parte su parte, la secretaria de Estado del Vaticano volvió a insistir con fecha 30 de enero, tras conocer, por el informe de 15 de enero del cardenal Goma, la corriente de acercamiento al gobierno nacional de algunos dirigentes del movimiento nacionalista vasco, con un nuevo despacho dirigido al cardenal de Toledo sobre el asunto de las concesiones que el general Franco estaría dispuesto a hacer a los vascos, en particular en particular en el tratamiento reservado a Vizcaya, a su autonomía y a los dirigentes del movimiento nacionalista. De la entidad de tales concesiones dependía el envío o no de una carta pontificia a los vascos del PNV que tendría sin duda efectos beneficiosos al ser éstos buenos católicos y encontrarse ante una palabra del Papa dirigida a ellos exclusivamente.³⁰

El cardenal Gomá visitó con este fin al general Franco el 17 de febrero. Seis días antes había teleografiado a la secretaria de Estado que el plazo para aceptar las condiciones de rendición teleografiadas el 6 de febrero, se prolongaba quince días³¹.

El general Franco que estaba sobre aviso por el marqués de Magaz, considerando incluso al cardenal Gomá excesivamente proclive al nacionalismo vasco³² no juzgó oportuno ofrecer

²⁹ AEES, despachos 1937, despacho n. 25. Roma 28 de enero de 1937.

³⁰ AEES despacho del cardenal Pacelli, 347/37. Vaticano 30 de enero de 1937. De forma el 11 de febrero, el P. Bivort de la Saudée se acercó a la embajada italiana en la solicitar su apoyo en una mediación entre el gobierno nacional y el gobierno este fin expuso que el delegado del gobierno vasco en Paris, José Maria de Izaurieta había entrado en contacto con la nunciatura de Paris para sondear la buena disposición de la Santa Sede para favorecer una mediación entre ambos gobiernos, dejando que las exigencias de Bilbao para llegar a un compromiso se habían reducido notablemente en los últimos días, debido a las victorias del general Franco y a la forzada colaboración con los anarquistas y comunistas. Tras las consultas oportunas del nuncio Valeri en Roma la respuesta fue afirmativa; pero antes de actuar tenían que tener la certeza que existían, por parte del gobierno de Salamanca, buenas disposiciones para concluir un acuerdo y que la mediación de una personalidad de alto rango de la Iglesia Católica sería bien aceptada. Por todo ello se pedía que la representación italiana n España sondeara al gobierno de Franco, a fin de conocer sus exigencias mínimas para llegar a un acuerdo, al mismo tiempo los sondeos debían tener un carácter estrictamente personal y amistoso. La Santa Sede quería actuar teniendo garantizado el éxito y por ello no se debía nombrar ni a la Santa Sede ni a la nunciatura. Posteriormente a esta gestión llegaron a la secretaría de Estado del Vaticano las condiciones que ponía el gobierno de Franco, cursadas por el cardenal Gomá. (AMAEI, Spagna, 1937, Busta 21, telespresso 514/151. París 23 de enero de 1937 y telespresso 1060/330. Paris 13 de febrero de 1937.

³¹ Véase nota 23.

³² AMAEI, Spagna, 1937, Busta 21, telespresso 294/140. Salamanca 17 de febrero de 1937. El despacho concluía que el Gobierno de Franco temía que la persona del cardenal Gomá fuese peligrosa por razón de sus simpatías por los separatismos. Esta disparatada conclusión que no se ajusta ni de lejos a los informes que envió sobre el tema vasco el cardenal Gomá, hay que reiterarlo, se debía a los informes del marqués de Magaz. En este momento con la publicación del Anuario Pontificio de 1937, según informe que fue enviado por despacho n. 30 por el marqués de Magaz el 15 de febrero, en el gabinete del general Franco se creyó que se hacía oficial una situación que preludiaba el reconocimiento. Luego esta percepción se consideró equivocada, siendo la cuestión del reconocimiento la que enrareció aún más las deterioradas relaciones entre la Santa Sede y el gobierno de Franco.



unas condiciones de rendición en que interviniese la Santa Sede. En Salamanca el ambiente estaba muy caldeado. La actuación en años anteriores de monseñor Tedeschini "participando en algunas reuniones de conjurados contra la monarquía", su disposición a "la componenda" incluso en las zonas más elevadas de la política nacional, -se decía- había tenido como consecuencia dejar a la secretaría de Estado una amplia libertad en la dirección de sus intereses propios en España, allí donde la monarquía ponía límites al poder de la nunciatura, y trataba de conservar intactas las propias prerrogativas en materia de nombramientos de obispos y jerarquías eclesiásticas. Se acusaba a la nunciatura de haber fomentado todos los separatismos locales a través del clero de las regiones más caracterizadas en tal sentido, llegando a atribuir fines muy tortuosos a la Santa Sede: conseguir un poder siempre mayor sobre la República. Conseguido este encuadramiento regional cada vez más orgánico de las fuerzas católicas era posible vulnerar gradualmente la fuerza del gobierno central en beneficio de la Iglesia. La política del Vaticano en España se resumía en el "divide y vencerás".

Desde el punto de vista del bando nacional, las iniciativas de la Santa Sede en aquellos momentos no eran si no la continuación de aquella política. Franco estaba persuadido de que la Santa Sede tenía horror a la hipótesis de un triunfo bolchevique en España, pero al mismo tiempo temía también la formación de un fuerte gobierno nacional que limitase la influencia y las pretensiones de la nunciatura. El general, no obstante, quería evitar a toda costa una pública polémica con la Santa Sede³³.

El cardenal Gomá, sin percatarse totalmente del fuego cruzado al que estaba siendo sometido, refirió al cardenal Pacelli los distintos aspectos de la cuestión tal como se veían en la zona nacional, dividiéndolos en dos apartados: El primero, resumen de un informe de Antonio González, y el segundo, resumen de su conversación con el general Franco:

En el aspecto político, señalaba el cardenal Gomá, se hacía una distinción clara entre el gobierno de Euzkadi, PNV y pueblo vasco. El PNV entre afiliados y simpatizantes no representaba en todo el país vasco sino la tercera parte del pueblo vasco, por ello, no se admitía que el PNV hablase en nombre del pueblo vasco, entendiéndose por tal a la gran masa católica de la región³⁴.

Por otra parte la negociación, el pacto o la rendición implicaban el reconocimiento directo o indirecto de un gobierno y unos dirigentes que eran los principales responsables de la situación creada en el país vasco que ni siquiera habían podido garantizar la vida de los rehenes inocentes que habían sido asesinados en Bilbao. El PNV pretendía pasar a la historia representando al pueblo vasco, incluso haciendo intervenir a la Santa Sede con miras a ulteriores fines secesionistas a los que no renunciaría jamás³⁵.

En cuanto a la situación de hecho con respecto a las negociaciones, tras señalar que la situación militar de Bilbao era desesperada, bloqueado por mar e incomunicado por tierra, exponía el criterio del general Franco: El general le había indicado que las relaciones del PNV con el Frente Popular habían pasado por tres fases: primera de abstención y retraimiento, esperando que los rojos triunfaran sobre los nacionales para luego lograr las ventajas de orden político pactadas con ellos; segunda en un plano de igualdad o tal vez de superioridad, en la que podía pactar con el gobierno nacional sin peligro para ellos; y tercera de inferioridad por la inmigración de comunistas franceses, catalanes y asturianos. Militarmente -le dijo el

³³ AMAEI, Santa Sede, 1937, Busta 35, telesspresso 205920. Roma 23 de febrero de 1937.

³⁴ Esta era también la opinión de la embajada británica en Hendaya, FO 371, 21292, 1 de mayo de 1937.

³⁵ ACG, informe de Antonio González del 11 de febrero de 1937; informe al cardenal Pacelli Pamplona 17 de febrero de 1937



general- no era ya posible un pacto porque significaría su aniquilamiento por las otras fuerzas del Frente Popular. No cabía más que la acción por las armas³⁶.

Por estas fechas, mediados de febrero, el representante oficioso del PNV en las negociaciones con el P. Pereda y Antonio González estaba ya plenamente convencido de la inutilidad de la resistencia y de la conveniencia de rendirse. El 15 de febrero marchó de San Juan de Luz a Bilbao con el objetivo de convencer a Aguirre³⁷.

La información del cardenal Gomá sobre la posibilidad de negociaciones se cruzó con otro despacho de la secretaría de Estado de la Santa Sede, donde claramente el cardenal Pacelli le decía que el Papa no veía posible la intervención en la forma deseada por el gobierno de Salamanca, pero que a fin de no dejar sin intentar nada que pudiera acelerar la consecución de la paz, se dejaba al criterio del cardenal Gomá la publicación de una carta colectiva del episcopado que enseñase la verdad sobre la cooperación de los católicos con los comunistas³⁸.

El cardenal Gomá no lo juzgó oportuno, después de los documentos publicados y su calificación en algún caso de apócrifos por las autoridades del PNV. Reiteró los razonamientos recibidos sobre la posición de minoría en que se encontraba el PNV y la inutilidad ya de una acomodación³⁹.

Es a raíz de este despacho de la secretaria de Estado cuando el cardenal Gomá manifestó al cardenal Pacelli que se le habían hecho indicaciones en distintas fechas y desde distintos sectores para que se publicase un documento colectivo acomodado a las circunstancias que atravesaba España. Pensaba que esta toma de posición colectiva aliviaría el mal sabor de boca dejado por la inhibición de la Santa Sede en la cuestión vasca, se daría un carácter más universal a la toma de posición del episcopado y se contrarrestaría la propaganda político-religiosa republicana que utilizaba el tema vasco, tratando de demostrar la tolerancia religiosa republicana⁴⁰.

3. Desconfianza y garantías

Esta toma de posición del general Franco no dejó completamente cerrado el camino de los contactos que a partir de entonces se desarrollarán a través de múltiples vías de aproximación, dando a la negociación un carácter disperso y poco efectivo.

Así, el 19 de febrero el embajador italiano en Salamanca telegrafió al conde Ciano que el gobierno de Franco desmentía los rumores que corrían sobre posibles aproximaciones del gobierno de Valencia para conseguir un armisticio o solución de paz al conflicto. Sin

³⁶ ACG, informe al cardenal Pacelli. Pamplona 17 de febrero de 1937.

³⁷ *Ibid.* Por estas fechas, el 17 de febrero, el P. Casimiro Morcillo entró en contacto con el canónigo Onaindía en San Juan de Luz, llegando en un automóvil prestado por el general Dávila. Le presentó unas propuestas en nombre de "unos nacionalistas vascos" de Donostia para la rendición de Bilbao antes de la caída de Madrid. Al día siguiente recibió la visita del conde de Torrubia con unas proposiciones similares a las negociadas con Julio Jáuregui. El P. Onaindía las hizo llegar a la presidencia del gobierno vasco sin obtener respuesta. Onaindía A. (1973): *Hombre de paz en la guerra*. Buenos Aires, Ekin, p. 182.

³⁸ ACG, despacho del cardenal Pacelli 470/37. Vaticano 10 de febrero de 1937.

³⁹ ACG, informe al cardenal Pacelli. Pamplona 23 de febrero de 1937.

⁴⁰ *Ibid.* Véase también, entre otros, el informe al cardenal Pacelli fechado en plana el 3 de marzo de 1937. AEES, despachos 1937, despacho n. 35. Roma 4 de marzo de 1937.



embargo, confirmaba que llegaban rumores algo genéricos al general Franco de una solución política al problema vasco⁴¹.

El conde Ciano inmediatamente solicitó detalles de estas negociaciones y Cantalupo respondió con otros dos telegramas. En el primero indicaba que el gobierno del general Franco había recibido en los últimos días repetidos mensajes vagos y oficiosos insinuando la posibilidad de un acuerdo. Se esperaba que si se producía una derrota completa de las tropas del Frente Popular en Oviedo, entre las cuales se encontraban varios miles de soldados vascos, cundiría la desmoralización repercutiendo en el gobierno vasco que dimitiría dando paso a un nuevo gobierno que dimitiría presentar una petición formal de rendición⁴². En el siguiente telegrama era más explícito. El gobierno de Salamanca había recibido el 24 febrero nuevos mensajes oficiosos de Bilbao según los cuales sería posible una petición de rendición cuando Jáuregui consiguiese sustituir al presidente Aguirre. Al mismo tiempo confirmaba que las pérdidas vascas en los combates de los últimos días en Oviedo eran gravísimas⁴³.

En efecto, Jáuregui había vuelto de Valencia muy disgustado con la situación encontrada en la zona controlada por el frente popular, manifestando su intención de hacerse con el poder y romper los lazos entre los vascos del PNV y Valencia⁴⁴. Esto quizás puede ponerse en conexión con una noticia no confirmada que circuló transmitida por Queipo de Llano acerca de la ruptura de relaciones entre Bilbao y Valencia. El gobierno de Valencia estaba al tanto y, posiblemente, esta desconfianza les indujera a forzar la acción combinada de las fuerzas del Frente Popular y nacionalistas vascos en el frente de Oviedo⁴⁵.

El 25 de febrero el cardenal Gomá volvió a entrevistarse con el general Franco llevando en su carpeta una serie de asuntos a tratar referentes a la situación de la Iglesia en España, en especial el problema del servicio de los capellanes castrenses⁴⁶ y problemas surgidos por la falta de derogación de la legislación laica republicana. De nuevo volvieron a tratar el asunto del nacionalismo vasco. El general mantuvo sus puntos de vista, añadiendo que no tendría dificultad en que se diera carácter oficial a las negociaciones oficiosas que se estaba manteniendo. El hecho de una rendición sin condiciones —decía Franco— daría a los vascos inmensas ventajas: conservación de Bilbao y otras localidades, respeto a la vida de los dirigentes con la condición de su expatriación, control de las tropas nacionales al entrar en las ciudades y concesión de las mismas facultades de carácter administrativo que se concedieran a otras regiones⁴⁷.

El movimiento a favor de una mediación era cada vez más aparente en algunos medios nacionalistas vascos. También en París, Picavea, propietario del diario vasco parisino *Euzko-Deya* era favorable por lo menos a una cesación de hostilidades y en tal sentido había aparecido un artículo en el periódico a finales de febrero⁴⁸. Las conversaciones que habían sido llevadas hasta entonces de forma oficiosa y secreta iban a terminar. La Santa Sede que no quería dar un carácter oficial a los sondeos de paz ni a través del cardenal Gomá, ni a través de la nunciatura de París, no creyó oportuno aparecer, pues no estaba segura del éxito de la operación.

⁴¹ AMAEI, Spagna, 1937, Busta 21, Telegramma 1239R. Salamanca 19 de febrero de 1937.

⁴² *Idem*, telegramma 2861 R. Roma 22 de febrero de 1937.

⁴³ *Idem*, telegramma 1358 R. Salamanca 24 de febrero de 1937.

⁴⁴ *Idem*, telesspresso 637/309. Salamanca 22 de marzo de 1937.

⁴⁵ *Idem*, telesspresso 426/204. Salamanca 3 de marzo de 1937

⁴⁶ Véase sobre este asunto Marquina, *op. cit.* en nota 2, p. 54 y ss.

⁴⁷ ACG, informe al cardenal Pacelli. Pamplona 3 de marzo de 1937.

⁴⁸ AMAEI, Spagna 1937, Busta 21, telegramma 535 R. Salamanca 24 de febrero de 1937.



Las ofertas de paz siguieron manteniéndose a título estrictamente personal y amigable.

El marqués de Magaz, sin haber recibido instrucciones sobre este tema desde diciembre, volvió a insistir a finales de febrero ante la secretaría de Estado. El cardenal Pacelli tartamudeando y poniéndose muy colorado respondió que el general Franco se había desinteresado por completo del asunto, según se lo había comunicado el cardenal Gomá, quien le escribía con mucha frecuencia y extensión⁴⁹. El marqués de Magaz con fecha 4 de marzo envió a Salamanca un despacho con esta información, comentando las consecuencias que se derivaban de la negociación hasta entonces mantenida. A juicio del agente oficioso su autoridad como representante del gobierno nacional había quedado malparada pues en principio no podía dudar de la veracidad de los cardenales, aunque sí de la buena intención. A continuación, dando por finalizada la negociación, hacía unas consideraciones sobre alguno de los factores que habían jurado en la negociación que había mantenido: La carta abierta a Aguirre de nulos resultados, el miedo de la Santa Sede a intervenir por su convencimiento de que no haría retroceder ni cambiar de conducta a los católicos nacionalistas vascos y, sobre todo, el equívoco a que conducía la inhibición de la Santa Sede desde un punto de vista internacional⁵⁰.

Este despacho tendría una honda repercusión en Salamanca. El cardenal Gomá quedaba de nuevo malparado por la alusión del secretario de Estado al desinterés de Franco, cosa que el agente oficioso vaticano había referido de pasada el 4 de febrero, y no parece que reflejase fielmente entre la posición del general, ni mucho menos la del Cuartel General y el Gabinete Diplomático. Franco, a mediados de marzo estaba indignado tuvo frases de dura crítica contra la política pontificia llevada a cabo en España. Ya se guardaba muy bien de pedir al Vaticano nuevas intervenciones con respecto a los “separatistas vascos”. El problema vasco —decía Franco— se resolvería por las armas, y después la Secretaría de Estado se encontraría en dificultades en el momento que pidiese la acogida del nuncio en Madrid⁵¹.

Por estas mismas fechas, el cardenal Gomá, desconociendo estas informaciones tan sesgadas en contra de su persona, trató que las conversaciones de paz avanzasen siendo el momento muy propicio. Jáuregui estaba a favor del acuerdo y se creía inminente la toma de Madrid. Por ello, se acercó a San Juan de Luz con la intención de entrevistarse con el canónigo Onaindía, cuya influencia sobre Aguirre era perfectamente conocida. La narración que este hace en sus memorias para explicar las razones de que la entrevista no se celebrara no es muy concluyente sobre las motivaciones ni sobre el contenido. El cardenal que estuvo a pocos metros de donde conversó el canónigo Onaindía con Francisco Horn, quien actuó de enlace, tuvo que marcharse sin que el canónigo accediera a entrevistarse con él. Según cuenta P. Onaindía en otro pasaje de sus de memorias, en este mes de marzo un emisario del cardenal Gomá se puso en contacto con él para indicarle en nombre del cardenal “que hablara al presidente de Euzkadi en tonos firmes y conminatorios de la obligación en que se encontraba de entrar en arreglos con los militares para la rendición de Bilbao”⁵². El canónigo preguntó por “las garantías”, a lo que el emisario del cardenal respondió que la garantía sería la persona misma del Primado. Pero esta garantía no pareció suficiente al P. Onaindía. La cuestión

⁴⁹ En el informe del cardenal Gomá al cardenal Pacelli de 4 de febrero se dice lo siguiente: “Condolábase el Generalísimo de la de la actitud de los vascos y, basándose en la realidad de los mismos, solicitaba una intervención de la Santa Sede para ahorrar más derramamiento de sangre y la destrucción del país, *pero fácilmente comprendió no era ni prudente ni factible*” (la cursiva es nuestra).

⁵⁰ AEES, despachos 1937, despacho n. 35. Roma, 4 de marzo de 1937.

⁵¹ AMAEI, Santa Sede, 1937, telesspresso 436/212. Salamanca 14 de marzo de 1937.

⁵² Onaindía, A., *op. cit.*, en nota 37, p. 212. No son ajustadas las apreciaciones del canónigo Onaindía sobre las intenciones del cardenal Gomá.



central consistía en que las propuestas aceptadas por Jáuregui no fueron aprobadas en el gobierno vasco por seis votos contra cinco. Probablemente el voto de Aguirre decidió⁵³.

Será el 21 de marzo cuando el cónsul italiano en San Sebastián, tras visitar a unos legionarios heridos, tenga una entrevista con el cardenal Gomá. Éste le habló de la cuestión vasca, de los pasos y términos propuestos para llegar a una rendición. El cardenal, después de manifestar sus temores de que el problema vasco pudiera finalizar con una “escabechina” dejó entrever al cónsul que consideraba muy útil una actuación del gobierno italiano para obtener la pacificación⁵⁴. Los preparativos para la ofensiva contra Vizcaya estaban ya ultimándose y los católicos nacionalistas vascos se encontraban en un callejón sin salida. No creían en la posibilidad de una victoria militar sobre su contrincante ni tan siquiera estaban seguros en aquello que hasta entonces había sido su gran esperanza, la intervención británica. Con todo, tenían a su favor el fracaso de la ofensiva nacional sobre Madrid que en las propuestas de paz había sido uno de los puntos fundamentales, la rendición sólo sería factible antes de la caída de Madrid, caído Madrid no había lugar a ningún tipo de acuerdo⁵⁵.

Pero lo fundamental era que tenían miedo a las represalias. El cónsul italiano, marqués de Cavalletti constataba “el odio terrible” en la zona nacional contra los vascos “traidores a la patria y la religión”. Si los nacionalistas vascos -decía en uno de sus informes- consiguieran liberarse de la presión de la izquierda no osarían abandonar las líneas defensivas aterrorizados por la venganza de Franco y de los carlistas, que les acusan de un doble crimen: traición militar, al estar en la misma trinchera que los rojos, y traición política, al haber permitido una cobertura de tolerancia religiosa en la zona republicana, de cara a los países extranjeros⁵⁶. Las depuraciones que se estaban llevando a cabo en Guipúzcoa, así como las represalias en los primeros momentos de su conquista no eran tampoco unas buenas credenciales⁵⁷.

Por todo esto, tres días antes de iniciarse la campaña de Vizcaya, el Cardenal Gomá manifestaba a la Santa Sede que la resistencia a rendirse estaba más acentuada que nunca. Las autoridades no cedían en sus perjuicios contra los nacionalistas vascos, ni éstos disminuían en el fervor de sus actividades propagandísticas. Advertía que no podía hacer gestión alguna, por los informes que habían llegado al general Franco desde Roma poniéndole en guardia contra la política religiosa y la intromisión del Vaticano en los asuntos españoles. Con respecto a la situación de Vizcaya su juicio se resumía del siguiente modo: La causa de aquel pueblo está totalmente perdida, en el orden político y moral ante todo el país⁵⁸. Por otro lado, la prevención contra los sacerdotes simpatizantes del PNV era radical. El cardenal Gomá temía que se reprodujesen aún en mayor grado las sanciones de Guipúzcoa, aunque no esperaba sanciones capitales⁵⁹.

⁵³ Según nota anónima (seguramente de Antonio González, dado el tipo de escritura de la máquina) que se conserva en el archivo del cardenal Gomá, Julio Jáuregui había estado dos veces en Burgos y quería rendirse, pero Aguirre no. El cónsul Cavalletti, en un despacho de 28 de febrero señalaba que corría el rumor que Leizaola había estado secretamente en Burgos para tratar con Mola (AMAEI, Spagna, 1937, Busta 21, telespresso 426/204). Según este despacho las más importantes e influyentes personalidades vascas en el campo político que hubieran podido apoyar las propuestas de rendición habían sido enviadas al extranjero o a Barcelona. Sobre el voto de Aguirre véase telespresso 634/307. Salamanca 22 de marzo de 1937 y 37/309 de la misma fecha

⁵⁴ *Idem*, telespresso 634/307. Salamanca 22 de marzo de 1937. El cardenal explicó al cónsul Cavalletti las propuestas realizadas a través de Julio Jáuregui.

⁵⁵ Véase nota 22.

⁵⁶ *Idem*, telespresso 487/234. Salamanca 9 de marzo de 1937.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ ACG, informe al cardenal Paceili. Toledo 28 de marzo de 1937

⁵⁹ *Idem*, Pamplona 20 de febrero de 1937. Según el cónsul Cavalletti, el clero nacionalista vasco oscilaba entre el temor a los excesos rojos y el temor a la justicia militar de Franco. El bando nacional no facilitaba el cambio de



4. El fracaso de la intervención de la Santa Sede

El 31 de marzo comenzó la ofensiva en Vizcaya. Desde los aviones se lanzaron numerosas octavillas con esta admonición:

Último aviso: He decidido terminar la guerra en el norte de España. Quienes no sean autores de asesinatos y depongan las armas y se entreguen, serán respetados en vidas y haciendas. Si vuestra sumisión no es inmediata arrasaré Vizcaya empezando por las industrias de guerra. Tengo medios sobrados para ello. EL GENERAL MOLA.

La ofensiva fue abordada con una fuerte preparación artillera y bombardeos de aviación. Los aviones bombardearon de modo peculiar algunas poblaciones más inmediatas de carácter claramente militar y Durango, ciudad clave para la penetración hacia Bilbao⁶⁰.

El PNV, con motivo del bombardeo de Durango, envió un telegrama a la Santa Sede denunciando el bombardeo, calificándolo de salvaje, con una enumeración de daños en iglesias y conventos, y un parte de bajas entre la población civil que se elevaban a ochocientas, siendo los muertos ciento ochenta. El PNV protestaba por esta conducta vandálica al mismo tiempo que reiteraba la adhesión firmísima a las doctrinas de la Iglesia y rendía pleitesía a su Cabeza visible⁶¹. La Secretaría de Estado del Vaticano agenció el asunto al cardenal Gomá quien, pasados unos días, envió un informe, reduciendo el número de bajas a doscientas, de las que sólo había veinte muertos, y explicando los resultados de su encuesta, de la que se deducía que existían importantes objetivos militares y eximia de culpa en la destrucción de iglesias y conventos al existir acuartelamientos de tropas en conventos y algunas iglesias habían sido convertidas en almacenes y cuadras. En la última página del informe, citando el testimonio del Vicario de Vitoria, resaltaba que en el ejército formado por los vasco-comunistas, así como en las regiones y ciudades por ellos ocupadas, predominaban “las maneras comunistas de hacer la guerra” con profanaciones de templos e imágenes y el asesinato reciente de siete sacerdotes⁶².

Pero la ofensiva no fue tan rápida como había sido previsto, y el 7 de abril el sacerdote Casimiro Morcillo, en estrecho contacto con el general Dávila, hacía una nueva aproximación al canónigo Onaidía entrevistándose con él ese mismo día. El P. Morcillo, según cuenta Onaidía dijo venir por iniciativa propia, no conocida del gobierno de Salamanca, y pidió que quedara todo en secreto. Explicó que Bilbao tenía que rendirse para evitar mayores males. Siete días más tarde volvió a verse con él en París preguntando sobre la contestación de Bilbao. El canónigo Onaidía dijo que sus proyectos eran demasiado vagos -sospechamos que estaban en línea con las propuestas barajadas desde enero-- y que, sobre todo, venía sin un simple documento que le acreditara para tales misiones⁶³. Pero ese mismo día, en Salamanca

actitud latente que empezaba a notarse entre los nacionalistas vascos y, en concreto en el clero, con alguna promesa vaga de respeto a vidas. El recuerdo de los 14 sacerdotes vascos fusilados paralizaba cualquier cambio actitud. *Telespresso* 567/272. Salamanca 17 de marzo de 1937.

⁶⁰ Martínez Bande, J. M., (1971): *Vizcaya*. Madrid, Editorial San Martín, p. 79-80.

⁶¹ ACG, telegrama del cardenal Pacelli al cardenal Gomá, adjunto al despacho 1194/37. Vaticano 5 de abril de 1937.

⁶² ACG, informe al cardenal Pacelli. Pamplona 20 de Abril de 1937.

⁶³ Onaidía, A., *op. cit.* en nota 51, pp. 185-187. En su narración denota un cierto desconocimiento de todo el entramado de contactos realizados entre el PNV y el gobierno de Franco. No cita por ejemplo, en absoluto, a Julio Jáuregui en los capítulos dedicados a las propuestas, sondeos e intentos de paz y viene a evaluar todo el conjunto de contactos de la bastante irrelevante.



se tenía ya la certeza de que el Reino Unido, manteniendo la cuestión de principio de no reconocer derecho de bloqueo del gobierno de Salamanca en las costas vascas, por no tener reconocido al gobierno de Franco la cualidad de beligerante, apoyaría al gobierno de Bilbao viniendo en su ayuda y forzando el cerco⁶⁴. Esta toma de posición causó gran impresión en los círculos diplomáticos de San Juan de Luz.

La diplomacia italiana, después de los sondeos realizados en marzo, posiblemente con la anuencia de la Santa Sede, trató de cubrir uno de los problemas centrales de las negociaciones oficiosas, el tema de las garantías. Tanto José María de Areilza como el P. Pereda eran de esta unión. José María de Areilza confió al cónsul Cavalletti que los vascos aceptarían el ultimátum de Mola, quizás con algunas seguridades para el clero, si se fiasen. Las únicas seguridades posibles debían venir a través la intervención de un gobierno extranjero. El P. Pereda se encontraba también pesimista. En los últimos días los nacionales habían fusilado a catorce nacionalistas vascos, uno de ellos en condiciones particularmente crueles e indignas. Estas noticias habían llegado a Bilbao engrandecidas, presionando aún más al gobierno vasco. Los nacionalistas vascos no creían que Franco les fuese a respetar la vida, punto primero en las propuestas para la rendición⁶⁵. Por estas mismas fechas, el cardenal informó a la Santa Sede que había hecho gestiones ante el General Franco y el gobernador de Guipúzcoa para que no se tomasen represalias, especialmente contra los sacerdotes nacionalistas, pero dudaba mucho de la eficacia de cualquier intervención⁶⁶.

El cónsul Cavalletti recibió información sobre la posible intervención italiana. Los términos del telex del embajador italiano en Salamanca dejaban bien claro que el gobierno italiano era favorable a ofrecerse como garantía en caso de rendición, pero que tal eventualidad encontraba dificultades en el hecho de que el general Franco consideraba superflua cualquier intervención extranjera⁶⁷. La secretaria del general Franco les hizo llegar el 25 de abril las condiciones que "habían sido invariablemente propuestas en las diversas gestiones realizadas con idéntica finalidad":

En el orden penal:

1. Respeto a la vida y propiedad de los que se rindan y no fuesen criminales.

⁶⁴ AMAEI, Spagna, 1937, Busta 21, telex 946/451. Salamanca 16 de abril de 1937 el comandante militar del Bidasoa, Troncoso, negociador de las propuestas de Franco en el Reino Unido, a través de la embajada en Hendaya se tenían pruebas de que el Reino Unido tenía todo preparado para asumir una especie de protectorado sobre el estado vasco. El cónsul Stevenson había preparado un acuerdo para la cesión de un puerto y de concesiones mineras además de ventajas comerciales, a cambio de la tutela británica. Pero el Reino Unido, puesto en la encrucijada por el gobierno de Franco, se había resignado por el momento a abandonar prácticamente a los nacionalistas vascos separatistas.

⁶⁵ *Idem*, telex 919/440. Salamanca 15 de abril de 1937 y 992/473. Salamanca 20 de abril de 1937. En esta primera aproximación para el ofrecimiento de garantías italianas, el cónsul se puso en contacto, a través de un intermediario de toda confianza, con Andrés de Irujo, en Biarritz y le expuso que tenían certeza de que Franco estaba dispuesto a respetar a vida de las poblaciones y de los jefes si se rendían. Andrés de Irujo contestó, sin dudar, que no lo creía. Conocemos -dijo- la palabra de Franco. Sin embargo se mostró muy propicio a considerar la posibilidad de una garantía extranjera.

Empero, en aquel momento el diplomático italiano no podía todavía intervenir. Sólo anunciaba, a través del P. Pereda, quien, a su vez, se iba a poner en contacto con Julio Jáuregui, que Franco había renovado sus seguridades de clemencia. Este era un primer paso de importancia para empezar a crear un clima de confianza.

⁶⁶ ACG, informe al cardenal Pacelli. Pamplona 8 de abril de 1937.

⁶⁷ AMAEI, Spagna, 1937, Busta 21, telegrama postal. San Sebastián 12 de mayo de 1937. Aquí se citan dos comunicaciones de la embajada en Salamanca para el ofrecimiento de garantías, 12 y 30 de abril.



2. Juicio mediante tribunales para criminales y delincuentes.
3. Los jefes y dirigentes deberían huir al exterior.
4. Confiscación de bienes y juicio por rebelión para los que no se rindiesen.

En el orden político:

1. Descentralización administrativa con igual tratamiento que las de más regiones.
2. Participación en el Estado a través de los órganos corporativos y sindicales que constituyesen su organización, pudiendo participar en los beneficios y mejoras sociales que el nuevo régimen propusiese tanto al campesino como al obrero.

En el orden religioso:

La religión católica, unida sustancialmente a España y al nuevo Estado, gozaría de un amplio respaldo y le sería restituido en todo el país el prestigio y el respeto que le habían sido quitados⁶⁸.

Según cuenta el embajador italiano en Salamanca, el P. Pereda llegó a garantizar que Aguirre se mostraba dispuesto a asumir la responsabilidad de una negociación, siempre que Italia diese las garantías pertinentes, pues temían caer en una trampa⁶⁹.

En estas fechas, “anteriores al bombardeo de Guernica”, debe encuadrarse también el viaje de Francisco de la Barra, ex presidente de Méjico, a París a San Sebastián y Bilbao, regresando a París el 26 de abril con las propuestas de Aguirre de entablar negociaciones previas: Que no se le considerase como traidor y que las negociaciones se llevasen con el máximo secreto⁷⁰.

Las operaciones militares, mientras tanto, que habían sido paralizadas por la lluvia durante unos días, se reanudaron con mayor brío el veinte e abril. Desde Radio Nacional de Salamanca se apeló a la religiosidad de los vascos haciendo hincapié a la reciente condenación del comunismo por el Papa. Desde los aviones se lanzaron miles de octavillas invitando de nuevo a la rendición. Las octavillas venían firmadas por el general Mola y decían así:

Vosotros ignoráis que el Santo Padre en la reciente encíclica ha condenado el comunismo y cualquier alianza con los comunistas. Como españoles y como católicos tenemos el deber de aconsejaros que abandonen las armas ante el arrollador avance de las tropas nacionales que están a punto de conquistar toda Vizcaya. Si persistís en vuestra actitud, no podréis evitar la destrucción de vuestras casas y vuestras fábricas.

El texto era más suave que el de la anterior octavilla.

A partir de este momento, las noticias que llegaron a la Santa Sede sobre las operaciones y devastaciones en Vizcaya fueron aterradoras.

⁶⁸ *Idem*, Nota, Proposta per la resa di Bilbao, 25 de abril de 1937.

⁶⁹ Cantalupo, R. (1951): *Embajada en España*, Barcelona, p. 186.

⁷⁰ Meer, F. de (1990): “La guerra civil en el País Vasco (1936-1937). Hechos y cuestiones de método: una aplicación”, en *La guerra y la paz cincuenta años después*, Madrid, Hermandad Alféreces Provisionales, p. 557.



El 26 de abril el cardenal Gomá telegrafió a la Santa Sede, haciendo notar que según un informador de toda confianza, Eibar había sido totalmente arrasada por los incendios llevados a cabo por los comunistas y separatistas vascos y que el día anterior habían empezado a hacer lo mismo con las iglesias de Bilbao⁷¹. Las noticias aportadas por el informador de toda confianza no esperaron contratación, si bien en el informe enviado el 1 de mayo, que se prometía a continuación por telegrama, sólo se hará referencia a Eibar y Guernica⁷² y la intencionalidad de los incendios. De Bilbao solamente se decía que era de temer igual suerte⁷³.

El bombardeo de Guernica, que fue lo que realmente aconteció el 26 de abril, fue denunciado por el presidente Aguirre con un comunicado dirigido a la humanidad entera y aireado posteriormente por la prensa internacional⁷⁴. Con motivo de este bombardeo el canónigo Onaindía llevó a cabo una amplia labor de información. El 28 de abril envió sendos telegramas al cardenal secretario de Estado y a monseñor Múgica. A este último le envió también una carta, cosa que también hizo con el cardenal Gomá. El 5 de mayo se entrevistó con el nuncio en París. Hablaron sobre el bombardeo y la necesidad en que se encontraban de evacuar a los niños. El canónigo manifestó que los niños no se evacuarían si hubiese posibilidad de lograr garantías de respeto a las ciudades abiertas. El nuncio, según la línea mantenida por la Santa Sede, le sugirió la rendición de Bilbao y prometió interesarse por la evacuación de los niños a fin de que fueran acogidos en medios católicos. Ese mismo día el agente oficioso vaticano en la zona nacional le contestó a Onaindía, sin dar demasiado crédito a su testimonio, aconsejándole también la rendición⁷⁵.

Lo que sí cabe afirmar es que el bombardeo de Guernica contribuyó de forma muy importante a hacer más difícil las negociaciones oficiosas de rendición. Por otra parte, el telegrama del cardenal Gomá contribuyó a una mayor confusión sobre lo que realmente aconteció. La Santa Sede, no obstante, fue acumulando información. El 5 de mayo se recibieron varios informes del cardenal Gomá. El informe fechado el 1 de mayo era alarmante.

La suerte de Bilbao estaba echada quedando solo pendiente una posible intervención del Reino Unido en la que confiaban los dirigentes nacionalistas vascos. Estaba totalmente descartada ya una mediación con condiciones favorables para los nacionalistas vascos vencidos. Daba datos sobre la desmoralización del ejército vasco; remitió noticias aportadas por el vicario general de Vitoria sobre asesinatos de sacerdotes no nacionalistas en el tiempo de dominio nacionalista vasco en determinadas zonas informó sobre la utilización de iglesias, la destrucción de poblaciones, el tráfico de niños, que se calificaba de infame, las gestiones y

⁷¹ ACG, telegrama cifrado 26 de abril de 1937. Hemos intentado en los últimos años descubrir si esta información podía formar parte de un plan de cobertura y desinformación sobre el bombardeo de Guernica. Los resultados han sido totalmente infructuosos.

⁷² Según cuenta el canónigo Onaindía en sus memorias, el cardenal Gomá declaró que había estado en Guernica días después del pretendido bombardeo y pudo comprobar por unos cortocircuitos que los vascos habían incendiado Guernica. Pero de los informes envía dos a la Secretaría de Estado no se deduce esto. Solamente habla de incendios. De Irún dice que no quedaba duda alguna y de Eibar afirma que la había visitado pudiendo comprobar que de la forma en que se produjeron los incendios delataba claramente la tea incendiaria de hombres dispuestos a destruir la ciudad conforme a un plan cuidadosamente estudiado. Añadía que lo mismo cabía decir de las demás localidades destruidas por el fuego, que ciertamente no había visitado. ACG, informes al cardenal Pacelli. Pamplona 1 y 12 de mayo de 1937.

⁷³ *Idem*. Pamplona 1 de mayo de 1937.

⁷⁴ Véase Onaindía, *op. cit.* en nota 37, p. 245 y ss., así como la obra de Southworth, R. (1977): *La destrucción de Guernica*, París, Ruedo Ibérico.

⁷⁵ Véase Onaindía, *op. cit.* en nota 37, p. 246 y ss.



seguridades ,portadas por el gobernador de Guipúzcoa, no suficientes para desbaratar los temores de que se fuera más allá de las medidas de justo castigo, descargando sobre los sacerdotes nacionalistas vascos la furia del vendedor. Estos y otros informes movieron decisivamente a la Santa Sede a intervenir de forma directa en el conflicto, haciendo hincapié en los temores de los católicos nacionalistas vascos⁷⁶.

El marqués de Magaz fue recibido en la Secretaría de Estado el 5 de mayo y se le indicó que Pío XI, sumamente preocupado por la situación 3 Bilbao, creía podría conseguirse más fácilmente la rendición y ahorrarse muchas vidas si se ofreciesen seguridades de respeto a las vidas de los combatientes al rendirse. El marqués respondió que sólo se fusilaba a los jefes y a los reos de delitos comunes, juzgados en tribunales militares, pero el secretario de Estado insistió en el tema de las seguridades. Este mismo día 5 telegrafió a Salamanca notificando la entrevista, por si Franco quisiera reforzar sus afirmaciones con toda su autoridad⁷⁷. Franco así lo hizo, prometiendo al Papa que en caso de rendición de Bilbao ofrecía el respeto a la vida de todos los combatientes rendidos y la libertad a los que no tuviesen graves responsabilidades⁷⁸. Este telegrama se recibió en Roma el 7 de mayo.

El secretario de Estado al mismo tiempo había enviado un telegrama cifrado al Cardenal Gomá, que fue recibido el 6 de mayo, anunciándole que era un ardiente deseo del Santo Padre que se empeñase en obtener del general Franco la promesa de respetar la vida de los asediados en Bilbao. Si esto era concedido, el Santo Padre actuaría ante Aguirre para aconsejarle que cesara la resistencia⁷⁹.

El cardenal Goma, previo aviso telefónico a Vitoria, donde tenía su residencia el general Mola, fue al hotel Frontón a la caída de la tarde el 7 de mayo, entrevistándose con el general. La entrevista fue muy cordial y se acordaron las siguientes bases de rendición:

1. Las autoridades militares tendrán el máximo empeño en conservar intacta la ciudad.
2. Se darían facilidades para la salida de los dirigentes.
3. Se dará garantía plena de que las tropas no cometerán ningún exceso.
4. Se dará libertad absoluta a los soldados y milicianos que se entreguen con las armas, siempre que no hubiesen sido desertores del Ejército nacional durante las operaciones.
5. Se someterá a los tribunales de justicia a los que sean reos de delitos contra el derecho de gentes, devastaciones y saqueos.
6. Se considerarán desertores los jefes del ejército contrario y se someterán a un tribunal que obrará con criterio benévolo⁸⁰.

⁷⁶ ACG, informe al cardenal Pacelli. Pamplona 1 de mayo de 1937.

⁷⁷ AEES, legajo 73 telegrama n. 11 Roma 5 de mayo de 1937.

⁷⁸ *Idem*, telegrama n. 6. Salamanca 7 de mayo de 1937. El domingo 9 de mayo se entrevistó con el cardenal Pacelli. El día anterior le había mandado una carta con las condiciones recibidas telegráficamente de Franco. AEES, despachos 1937, despacho n. 69. Roma 10 de mayo de 1937. Según el marqués de Magaz, el cardenal Pacelli no parecía muy convencido del resultado práctico de esos ofrecimientos. En este despacho, el marqués de Magaz volvió a rebuscar en posibles ocultas intenciones del cardenal Gomá, buscando encontrar supuestos apegos al cargo del cardenal Gomá como representante oficioso. Nada más ajeno a la realidad.

⁷⁹ ACG, telegrama n. 8, recibido el 6 de mayo de 1937.

⁸⁰ ACG, informe al cardenal Pacelli. Pamplona 8 de mayo de 1937.



Al terminar la conversación, el general Mola telefoneó al general Franco y leyó las condiciones acordadas. Franco las aprobó, suavizando la sexta, y añadiendo otros dos puntos, en función de las propuestas anteriormente ofrecidas por el P. Pereda y reiteradas al embajador italiano el 25 de abril.

La sexta quedaba redactada del siguiente modo: Respeto a la vida y haciendas de los que se entreguen de buena voluntad, incluso a los jefes militares.

Los otros dos puntos eran los siguientes:

7. En el orden político, se concederá a Vizcaya la descentralización administrativa en forma análoga a otras regiones favorecidas.

8. En el orden social, se ofrece una justicia progresiva dentro de las posibilidades de la economía nacional, según el espíritu de la encíclica *Rerum Novarum*.

Las condiciones serían efectivas si se llegaba a una rendición inmediata, previa a la ruptura del cinturón de hierro⁸¹.

El cardenal Gomá el 7 de mayo puso un telegrama cifrado a la secretaría de Estado, transmitiendo las condiciones propuestas, advirtiendo al Cardenal Pacelli que las operaciones militares eran tan rápidas que en el plazo de tres días se lucharía en el cinturón de hierro. Urgía aconsejar la rendición también por el peligro de que los nacionalistas vascos fuesen superados por los anarquistas, dadas las luchas existentes ya entre ellos⁸².

El cardenal, en su deseo de facilitar el cese de hostilidades y la gestión de la Santa Sede ante Aguirre, marchó a San Juan de Luz el mismo día 7 para tratar de entrevistarse con el canónigo Onaindía, cuya influencia sobre Aguirre era conocida por los agentes mediadores⁸³. Llegó con el canónigo Despujol a la puerta de Villa Subiburu, residencia de la familia de José Camiña donde se hospedaba el canónigo Onaindía, pero éste acababa de salir para Paris y no pudo llevarse a cabo la entrevista.

Una vez de regreso en Pamplona, el cardenal Gomá envió a la secretaría de Estado un extenso informe⁸⁴ confirmando su telegrama y ampliando los extremos de la conversación con el general Mola.

Entretanto, el general Franco ratificó sus criterios haciendo pública una proclama dirigida a Vizcaya, conteniendo los puntos acordados entre cardenal Gomá y los generales Mola y Franco. La proclama fue arrojada por la aviación sobre aquella provincia. Fue leída con avidez por los habitantes de Bilbao entre los que se originó una fuerte corriente de opinión favorable a la rendición de la ciudad. Esta fue la información que llegó al cardenal Gomá, junto con la noticia de la asunción por Aguirre del mando directo de las operaciones militares,

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Idem*, telegrama no. 12. Vitoria 7 de mayo de 1937.

⁸³ *Idem*, informe al cardenal Pacelli. Pamplona 8 de mayo de 1937. El cardenal Gomá dedicó la razón de este intento de la siguiente manera: "Personas conocedoras de los pocos que dirigen el movimiento nacionalista me aseguran que entre ellos, especialmente entre el Sr. Jáuregui y el Sr. Aguirre, ha habido estos días durísimas discusiones, hasta faltarse mutuamente en acaloradas disputas. Jáuregui está empeñado en la rendición. Sostiene a Aguirre especialmente el canónigo Don Alberto Onaindía, que lo es de la catedral de Valladolid. Vista la gravedad de la situación, y creyendo interpretar los sentimientos de caridad de la Santa Sede, quise hablar con el Sr. Onaindía para reducirle a mejor consejo".

⁸⁴ *Ibid.*



sin saber claramente si había tenido lugar con miras a facilitar la rendición o cediendo a indicaciones superiores⁸⁵.

La Santa Sede finalmente se decidió a actuar directamente y telegrafió las condiciones de los generales Franco y Mola al presidente Aguirre, exhortándole en nombre del Santo Padre a que tomara en atento y solícito examen las propuestas, con el deseo de que el conflicto cesara. El 8 de mayo el telegrama, sin cifra alguna, llegó a Barcelona, vía París, y ese mismo día fue remitido a Valencia, llegando a manos de Largo Caballero, quien ordenó que no se cursase el telegrama. Al día siguiente es posible que el asunto se tratase en un consejo de ministros al que no asistió Manuel de Irujo. No obstante, ese mismo día, Aguirre cursó un telegrama a Manuel de Irujo señalando que suponían que el telegrama de Pacelli sería apócrifo y que no estaban dispuestos a rendirse. Con todo, el 10 de mayo se solicitó a la Santa Sede desde Bilbao la retransmisión del mensaje al no haberse recibido allí. Simultáneamente se publicó una nota de desmentido, negando que la secretaría de Estado del Vaticano se hubiera dirigido al gobierno vasco y afirmando que las noticias aparecidas en la prensa no se correspondían con la verdad, siendo apócrifo el telegrama y una maniobra más de los agentes de espionaje internacional.

Sorprendentemente, el 12 de mayo, el cardenal Pacelli volvió a repetir la misma operación, enviando a París el telegrama “en claro” que, a su vez, fue remitido a Barcelona y de aquí pasó a Valencia, donde de nuevo quedó retenido, siendo discutido ásperamente en un consejo de ministros.

Paralelamente, el nuncio en París trató de ponerse en contacto con Alberto Onaindía el 10 de mayo y, al no conseguirlo, lo hizo con Francisco de la Barra, quien al día siguiente entró en contacto con el delegado del presidente del gobierno vasco en París, Francisco de Basterrechea. Éste envió el 11 un telegrama a Aguirre exponiendo las gestiones de Francisco de la Barra de parte de un “personaje extranjero propósitos conocido eufemismo, entendiendo dicho señor ventajas, aunque debe considerarse aspecto Valencia y garantías tomar su caso” Basterrechea se pronunciaba contra una solución parcial y separada.

Tal como hemos expuesto, Aguirre conocía al menos desde enero de 1937 las propuestas que el gobierno de Franco ofrecía, propuestas que se habían ido reiterando por unos u otros de forma oficial y oficiosa. Esto explicaría el contenido aparentemente poco claro de este telegrama. Creemos que el estudio de Fernando de Meer sobre este tema⁸⁶ junto con los nuevos datos aportados en este trabajo sobre la suerte de las propuestas de acomodación con los católicos del PNV son suficientemente concluyentes para poder considerar que el presidente Aguirre y miembros destacados del PNV hicieron caso omiso a la propuesta de la Santa Sede.

No parece admisible otra explicación, salvo que se admitiera una más notable impericia y falta de sentido político, después de solicitarse desde Bilbao la repetición del telegrama y el revuelo que la prensa creó con este motivo, independientemente de otros telegramas y manifestaciones del propio presidente Aguirre, contrarios a la rendición.

Cabe incluso añadir algunos datos más.

⁸⁵ *Idem*, informe al cardenal Pacelli. Pamplona 12 de mayo de 1937.

⁸⁶ Véanse Meer, *op. cit.*, pp. 549-568 y del mismo autor, “Mediación del Vaticano para la rendición de Bilbao”, *Historia* 16, 174 (1990) pp. 12-21



El 10 de mayo se encontraba el canónigo Onaindía en Bilbao y el 11 pasó a San Juan de Luz para encauzar el asunto de la llegada de refugiados por mar desde Bilbao. Aquí mantuvo una conversación con un emisario del cardenal Gomá, seguramente el canónigo Lorea. Según el testimonio de Onaindía al cónsul Cavalletti, el cardenal Gomá le había mandado decir que él debía asumir la completa responsabilidad de la continuación de la guerra, pero el cardenal estaba equivocado. A pesar de su amistad con Aguirre no tenía toda la influencia que se le atribuía dado que en el gobierno de Bilbao colaboran también otros partidos distintos del PNV⁸⁷.

Empero los puntos resumidos de lo manifestado por Onaindía al emisario del cardenal Gomá, tal como éste los hizo llegar a la Santa Sede fueron los siguientes:

1. Los nacionalistas vascos ni pueden ni deben rendirse, sino que deben resistir, incluso hasta la destrucción de Bilbao.

2. Aguirre es de tal condición que esperará impávido en su puesto hasta el último momento, y las tropas nacionales le encontrarían ante su mesa de despacho.

3. Las presuntas negociaciones para el logro de una rendición honrosa de Bilbao son demostración palmaria de la debilidad de los nacionales que se ven obligados a pedir la paz⁸⁸.

Esta respuesta corrobora que el clima en Bilbao era netamente contrario a la rendición, sintiéndose seguros.

Por otra parte, en el telegrama de Basterrechea a Aguirre, aparece junto con la cuestión de la paz separada de Valencia, el punto de las garantías que venían estando en primer plano. Pero incluso este punto de las garantías podía haber quedado resuelto, pues el cónsul italiano en San Sebastián recibió de su embajada en Salamanca una comunicación informándole que el gobierno italiano ofrecía su garantía a los vascos en caso de la rendición de Bilbao, para lo que necesitaban una petición del PNV, pues el general Franco consideraba superflua una garantía extranjera⁸⁹.

El 10 de mayo el cónsul se entrevistó con Francisco Horn en San Juan de Luz, “enlace con el gobierno de Aguirre en todas las negociaciones que se han desarrollado en los últimos tiempos”. Horn comentó que el general Mola le había hecho llegar una nota el 2 de mayo donde se repetían las promesas de respetar vidas y bienes, pero que no había podido tomarse en seria consideración porque faltaban garantías prácticas. Horn le puso en contacto con Onaindía y pudo desarrollar las gestiones encomendadas. Onaindía se mostró interesado por la propuesta italiana (casi con seguridad realizada por influencia de la Santa Sede), temiendo sobre todo una intervención alemana que sería la catástrofe religiosa y económica del país vasco, y ahí estaba el ejemplo de la destrucción de Guernica. En esta conversación, le informó también de la gestión realizada ese mismo día por un emisario del cardenal Gomá y añadió que sería útil que se viera con Doroteo Ziaurriz, presidente del PNV, quien también se encontraba en Francia por el asunto de los refugiados. El cónsul aunque no tuvo la oportunidad de encontrarse con el presidente del PNV, sí lo hizo con Andrés de Irujo, quien se mostró algo reservado ante la propuesta, si bien afirmó que una intervención extranjera tendría algunas posibilidades de éxito. Pero insistió en que Bilbao no había perdido la guerra y que para

⁸⁷ AMAEI, Spagna, 1937, Busta 21, telegramma posta 974. San Sebastián 12 de mayo de 1937. Véase también la nota 82.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*



obtener la rendición sería necesaria la concesión de una autonomía. Añadió que “otros gobiernos estarían actuando en tal sentido”.

El 12, a la una de la madrugada, era despertado el cónsul en su domicilio en San Sebastián. Un emisario de Onaindía le manifestó que tenía urgencia de verle por la mañana.

De nuevo Francisco Cavalletti marchó a San Juan de Luz y tuvo una segunda conversación con Onaindía, quien le dijo que Doroteo Ziaurriz había encontrado la garantía italiana sumamente interesante, siendo la primera posibilidad concreta para una pacificación que se había presentado desde el comienzo de la guerra, “habiendo sido todas las demás vagas o inaceptables”.

Como debía marchar inmediatamente a Bilbao en un aeroplano para conversar con Aguirre sobre este asunto, le solicitó una repetición de los puntos de las propuestas, que fueron puestos por escrito⁹⁰. Según el cónsul italiano, Onaindía le dijo de parte de Ziaurriz que deseaba vivamente que se acercase a ver a Aguirre para lo que Onaindía solicitaría de Aguirre un pasaporte para viajar secretamente a Bilbao. Aunque no tenía nada en contra, el cónsul indicó necesitaba la autorización de Roma⁹¹.

Onaindía se entrevistó con Aguirre y al día siguiente volvió a San Juan con una nota de cinco puntos:

1. El presidente de Euzkadi agradece el interés que Italia manifiesta en esta gestión por el pueblo vasco.
2. Felicita como buena política a quien haya visto el problema vasco con el conjunto del problema español.
3. No puede haber diálogo sobre “rendición”.
4. El presidente de Euzkadi afirma con optimismo que cuenta con su pueblo y quizás algo más.
5. (Le) recibirá a Ud. con todas las atenciones personales que se merece⁹².

A nuestros propósitos es interesante constatar los puntos 3 y 4: no cabía hablar de rendición, y contaban con su pueblo y algo más. Esta seguridad de Aguirre bien puede ponerse en conexión con la actividad del cónsul británico en Bilbao, Stevenson, quien por otra parte recibió unas directrices del gobierno británico de no apoyar la rendición⁹³.

⁹⁰ *Ibid.* La nota de Mola de 2 de mayo estaba dividida en cuatro puntos y decía así: El mando militar ha ofrecido respetar las vidas reconozcan su autoridad, siempre que no hayan incurrido en delitos comunes. Reitera su promesa, y asegura que sus tropas no cometerán atropellos.

Nada se decía sobre las responsabilidades de los dirigentes garantía italiana para la rendición. Véase el documento de garantía italiana para la rendición en Onaindía, A., (1983): *El Pacto de Santoña*, Bilbao, Laiz, pp. 33 y 34.

⁹¹ El testimonio de Onaindía hace recaer sobre el cónsul Cavalletti el deseo de ver a Aguirre, mientras que según el testimonio italiano la iniciativa provenía de Ziaurriz. Esto parece lo más convincente. Véase AMAEI Spagna 1937, telegrama posta 974, *op. cit.*

⁹² Onaindía, *op. cit.*, p. 35.

⁹³ Consideramos este punto esencial para entender los planteamientos del PNV. Véase FO 371, 21292, W9780. Esto puede explicar más fehacientemente la enemiga del bando nacional contra el cónsul británico Stevenson, cuya actitud en favor del nacionalismo vasco no se ponía en duda ni por los diplomáticos franceses ni por el propio embajador Harry Chilton. Fue acusado posteriormente de persuadir a las autoridades vascas a adoptar una



Con ello, queda claro, que aún solventando el asunto de las garantías, la solución propuesta no era factible por las seguridades que los nacionalistas vascos tenían o creían que podían tener del Reino Unido. Las negociaciones continuaron tras una pausa debido a que Cavalletti recibió una indicación de que suspendiera los contactos, pues Mussolini trataría el tema directamente con Franco⁹⁴.

El 27 de mayo el cónsul italiano solicitó de Onaindía algunas aclaraciones al punto referente a la no aceptación de la rendición y si había algún extremo sobre el que iniciar el diálogo sobre la apertura de contactos por la vía humanitaria, mediante un canje de prisioneros vascos e italianos y señaló la conveniencia de que solicitaran la intervención de Mussolini en orden a humanizar la guerra, dando algún contenido político a la propuesta⁹⁵.

Sorprendentemente, el 4 de junio, el cónsul italiano recibió de Onaindía el siguiente telegrama proveniente de Aguirre: “Sobre asunto que le interesa comunícole que gobierno ha acordado canje cuatro prisioneros italianos en nuestro poder con cuatro súbditos ingleses”. Onaindía muy molesto por este canje, donde no aparecían los prisioneros vascos, recibió a su vez de su interlocutor italiano informaciones y reflexiones sobre la situación de Bilbao y la conveniencia de que el gobierno vasco solicitase la intervención de Mussolini, pues no podían contar con el apoyo inglés, dado que el Reino Unido buscaba acercarse a Franco, frente a lo que seguían pensando en Bilbao.

A este fin, le mostró las dos circulares entregadas a la prensa de la zona nacional donde se prohibía cualquier ataque al Reino Unido.

Onaindía quedó “profundamente impresionado” por los documentos presentados y señaló que iría a ver a Aguirre para pedirle las oportunas explicaciones y aclaraciones a los cinco puntos entregados con anterioridad que, según Onaindía, eran la única respuesta oficial del gobierno vasco dada hasta entonces a los múltiples contactos con intermediarios extranjeros o de Salamanca⁹⁶.

A partir de este momento los contactos con los italianos se desarrollaron con poca fluidez en función del avance de las tropas nacionales sobre Bilbao. Ninguna gestión efectiva quiso el presidente Aguirre que se realizase, hasta que Ajuriaguerra solicitó de Onaindía que hablase con el cónsul italiano en orden a la salvaguardia de las vidas de la población civil cuando las tropas de Franco entrasen en Bilbao. Hay también que señalar que paralelamente a esta intervención italiana, Francisco de la Barra expuso a monseñor Pizzardo, a su paso por París con motivo de la coronación del rey Jorge VI, que Aguirre desengañado estaba dispuesto a llegar a un acuerdo con el general Franco con dos condiciones, que se le considerase como un adversario leal y que las negociaciones se llevasen con el más absoluto secreto. El viaje de monseñor Pizzardo tuvo una larga duración, del 6 al 24 de mayo. No sabemos en este momento si la entrevista entre Francisco de la Barra y monseñor Pizzardo tuvo lugar a la ida o a la vuelta de su viaje a Londres. El caso es que, frente a tras opiniones, en la entrevista en Lourdes entre el cardenal Gomá y monseñor Pizzardo, este asunto no fue ni expuesto ni desde luego abordado en la conversación. Incluso más, de las notas manuscritas dejadas por el

Política que meramente prolongó la agonía de la población, aunque en su descargo, el Foreign Office destacó que habían tenido que frenarle, pues se había ofrecido para negociar la rendición de Bilbao, y el hecho de que había incluido en la evacuación de refugiados una proporción de rehenes políticos. (Véase FO 371, 21296, W12624.

⁹⁴ Onaindía, *op. cit.*, p. 38

⁹⁵ *Ibid.*, p. 39.

⁹⁶ AMAEI, Spagna, Busta 20, telegramma posta 1223, San Sebastián 4 de junio de 1937.



cardenal Gomá se deduce que el Vaticano ya había dejado de considerar factible una solución de compromiso. El apunte a mano es contundente “sono gia iudicati” (ya están juzgados)⁹⁷.

La propuesta fue hecha por monseñor Pizzardo al marqués de Magaz en Roma el 29 de mayo y fue transmitida telegráficamente el 30 desde el palacio de España⁹⁸.

El 31 desde Salamanca se envió a Roma y al cardenal de Toledo la respuesta a la proposición condicionada de Aguirre en los siguientes términos: La negociación se llevaría con toda reserva. La parte personal era cuestión secundaria, pero en lo que se refería a Aguirre no podía eximirse de la sanción adecuada que solamente podría eludirse por la expatriación. No cabían ya dilaciones en las conversaciones, dada la situación de Bilbao, y una vez que se desencadenase la última ofensiva sería muy difícil ya negociar⁹⁹.

La contrapropuesta fue presentada por el marqués de Magaz a monseñor Pizzardo, quien señaló que consideraba inútil toda gestión que no empezara por reconocer a Aguirre como un adversario leal. Esta respuesta fue teleografiada el 4 de junio¹⁰⁰. Después de lo anteriormente expuesto, consideramos que esta propuesta era ya obsoleta, correspondiente a la dinámica anterior al bombardeo de Guernica. Estando a punto de conquistarse Bilbao, el cardenal Pacelli envió un telegrama al cardenal Gomá, encargándole que apelara en nombre del Divino Redentor y a la fe de católico de Franco para que las negociaciones para la rendición de Bilbao se finalizasen, evitándose toda humillación inútil y el derramamiento de sangre¹⁰¹. Franco manifestó que actuaría con absoluta benignidad. No obstante las actuaciones posteriores no se ajustaron a estas palabras en su integridad¹⁰².

⁹⁷ ACG, nota manuscrita de la conversación con monseñor Pizzardo.

⁹⁸ AEES, legajo 73, telegrama 17, Roma 30 de mayo de 1937.

⁹⁹ ACG, Carta de Fidel Dávila sin fecha y telegrama nº. 13 del cardenal Gomá a la Secretaría de Estado del Vaticano 31 de mayo de 1937.

¹⁰⁰ AEES legajo 73 telegrama 20 Roma 4 junio de 1937.

¹⁰¹ ACG, telegrama nº 13 del cardenal Pacelli. Vaticano 18 de junio de 1937.

¹⁰² Esta fue la opción, por ejemplo, del P. Pereda, quien no podía ser acusado de simpatías hacia el nacionalismo vasco, sobre el tratamiento inferido al clero vasco. AMAEI, Santa Sede 1937, Busta 14, telepresso 1885.





UNISCI Discussion Papers

CRÍTICA DE LIBROS:

Serra i Massansalvador, Francesc (2005):
Rusia: la otra potencia europea. Barcelona, Fundació CIDOB.
ISBN 84-87072-51-8. 351 pp.

AUTOR:¹

JAVIER MORALES
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

La obra que nos ocupa es fruto de la tesis doctoral del Prof. Francesc Serra, de la Universitat Autònoma de Barcelona, quien con sus anteriores publicaciones sobre Rusia ha sido, en los últimos años, uno de los protagonistas de la progresiva configuración de una comunidad española de estudiosos sobre ese país.² La idea central del libro es que ha existido una retroalimentación entre los procesos paralelos de consolidación de la Federación Rusa como Estado sucesor de la URSS, por un lado, y de evolución de la Unión Europea desde un carácter meramente económico hasta convertirse en uno de los principales actores políticos en el ámbito internacional. Esto constituye un tema de destacada actualidad en el panorama académico de las Relaciones Internacionales, como ejemplifican las publicaciones que reseñamos en el número anterior de esta revista.³

El profesor Serra se plantea explicar cómo se ha desarrollado la problemática adaptación de Rusia a su nuevo papel de “Estado normal”, una vez perdidas tanto su condición de superpotencia como de metrópoli de su imperio euroasiático. Pero estas contradicciones entre las aspiraciones rusas y sus posibilidades reales se producen no sólo en cuanto a la superación del pasado, sino también —a diferencia de lo ocurrido con otros países del antiguo bloque soviético— en la ausencia de un referente externo, la Unión Europea, hacia el que orientar su política exterior con la esperanza de una futura adhesión.

Uno de los puntos más notables del libro es el análisis que realiza el autor acerca de los atributos que caracterizan a una “potencia” en el sistema internacional. En el caso de Rusia,

¹ 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.*

² Véase por ejemplo Serra Massansalvador, Francesc: “Diez años de la nueva Rusia”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 59 (octubre/noviembre 2002), pp. 13-32; “Rusia ante la ampliación de la Unión Europea”, en Flores Juberías, Carlos (coord.): *Actas del III Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental*, vol. II, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 43-44 (primavera/verano 2003), pp. 79-91; “El triángulo septentrional: las relaciones entre Estados Unidos, la UE y Rusia. Una complementariedad flexible y compleja”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 69 (2005), pp. 21-38.

³ Morales Hernández, Javier: “Crítica de libros: Antonenko, Oksana y Pinnick, Kathryn (eds.) (2005): *Russia and the European Union*, Londres / Nueva York, Routledge; Johnson, Debra y Robinson, Paul (eds.) (2005): *Perspectives on EU-Russia Relations*, Londres / Nueva York, Routledge”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 9 (octubre 2005), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.



pese a haber perdido gran parte de los mismos —especialmente, los relacionados con el *soft power*, como el poderío económico⁴ o la influencia cultural—, factores como su población o su inmensa extensión en dos continentes se han visto, en conjunto, escasamente reducidos pese a las pérdidas representadas por la independencia de las demás repúblicas ex-soviéticas. A esto se añade la pervivencia de un elemento tradicional de *hard power* como es la posesión de fuerzas nucleares estratégicas; esta capacidad disuasoria compensa en cierto modo la debilidad de las fuerzas armadas convencionales, inmersas en un complicado proceso de reforma y modernización. Todo ello implica que, aún en un sistema unipolar como el presente, Rusia continúe siendo uno de los actores con los que es necesario contar en la escena internacional.

Este carácter de potencia euroasiática post-imperial hace necesariamente asimétrica la relación de Rusia con la UE, la cual no está preparada ni política ni institucionalmente para absorber un territorio mayor que el de sus veinticinco miembros actuales. No podemos olvidar tampoco la cuestión menos tangible, pero no por ello menos trascendente, del debate sobre la compatibilidad rusa con la identidad europea, similar al que está teniendo lugar en relación con Turquía.⁵ Aunque una parte considerable del país, la situada al oeste de los montes Urales, pertenece geográficamente a Europa, el peso de una historia de aislamiento —en la que reformistas como Pedro *el Grande* fueron más la excepción que la regla— y de la división en bloques durante la Guerra Fría ha dado lugar a un sistema político y social con características propias, que no coinciden en muchos casos con las de los Estados del extremo occidental del continente.

Otra de las limitaciones consiste en que —como indica Serra— para Rusia la relación va a ser siempre tácitamente triangular: el acercamiento de Moscú a la UE estará determinado por las relaciones con Washington, dando prioridad a unas u otra de acuerdo con el tema de que se trate o con las mayores posibilidades de obtener beneficios. Así, la cooperación con EE.UU. tras el 11-S dejó en un segundo plano la vertiente europea de la política exterior rusa; lo cual se invertiría más tarde con ocasión de la guerra de Irak, ante la cual Rusia sumó sus esfuerzos a los de Francia y Alemania en contra de la intervención estadounidense.

Sin embargo, ninguna de estas circunstancias ha dado lugar a un escenario de conflicto abierto entre Rusia y la UE: tanto las diferencias como los puntos de acuerdo se han mantenido limitados a cada uno de los sectores de la relación bilateral, la cual no ha sido cuestionada como tal por ninguna de las dos partes, ya que ambas se necesitan mutuamente. En el ámbito económico, mientras que la UE se beneficia del suministro de materias primas, la economía rusa crece como resultado de las exportaciones a Europa. En el ámbito de la seguridad, la necesidad de cooperación frente a amenazas comunes como el terrorismo —y los problemas que ya afronta Moscú en el Cáucaso norte— convierten en irracional una escalada hasta el uso de la fuerza como medio de resolver los desacuerdos entre ambas. En el ámbito político, tanto Rusia como la UE se benefician respectivamente del mantenimiento de la estabilidad en sus respectivos territorios, así como de la posibilidad de actuaciones puntuales conjuntas —con todas las limitaciones que hemos señalado— en política exterior.

⁴ Con la excepción de su papel como exportador de materias primas, principalmente recursos energéticos como el petróleo y el gas natural. La importancia de los mismos como instrumento de la influencia política ha quedado demostrada recientemente con la “crisis del gas” con Ucrania a principios de 2006. No obstante, esta capacidad por sí sola no basta para otorgar a Rusia la condición de “potencia mundial”, por la existencia de suministradores alternativos y la dependencia de los precios del mercado mundial de la energía. La dependencia del crecimiento actual de la economía rusa respecto de las exportaciones de petróleo hace temer que se produzca una crisis si en el futuro se reducen los ingresos por este concepto.

⁵ Véase el artículo de Pilar Balet en este mismo número.



Pero este pragmatismo, si bien es posiblemente el instrumento más útil a corto y medio plazo, depende no obstante del mantenimiento de las actuales circunstancias, en las que tanto la identidad de la Unión como la de la propia Rusia se encuentran aún en fase de redefinición. Una vez consolidadas ambas, parece lógico suponer que no tardarían en aflorar las contradicciones antes mencionadas, que serían más difíciles de obviar que en el momento presente. ¿Podría una UE con una voz exterior coherente hacer caso omiso de la consolidación de un régimen progresivamente autoritario en Rusia? Y al mismo tiempo, ¿cómo reaccionaría Moscú de tener una mayor independencia económica frente a lo que considera interferencias de Bruselas en el espacio postsoviético, caso del apoyo a la *revolución naranja* ucraniana?

No cabe duda de que Rusia sigue siendo pese a todo “la otra potencia europea”, como indica el título del libro. Cómo convivir con ella, definiendo un marco de relaciones aceptable para todos que garantice la necesaria estabilidad independientemente de los cambios políticos y económicos, será en cualquier caso uno de los principales desafíos que deberá afrontar la UE en las próximas décadas.

EQUIPO UNISCI / UNISCI TEAM

DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Antonio MARQUINA BARRIO <i>Chair in International Security and Cooperation, Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Security, Mediterranean, Asia- Pacific, Arms Control.	marioant@cps.ucm.es

DEPUTY DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS <i>Department of Political Science, UNED University, Madrid</i>	Mediterranean, Subsaharian Africa, Energy.	cecheverria@poli.uned.es

SENIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Prof. Carlos CORRAL SALVADOR <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religions, Fundamentalism	ccorral@res.upco.es
Prof. Javier DE QUINTO ROMERO <i>Department of General Economics, San Pablo- CEU University, Madrid</i>	Energy	quirom@ceu.es
Prof. David GARCÍA CANTALAPIEDRA <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	US & European Security, Transatlantic Relations, WMD	dgarciacan@wanadoo.es
Prof. Javier Ignacio GARCÍA GONZÁLEZ <i>Department of Juridical and Economic Sciences, SEK University, Segovia</i>	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	javier.garcia@seksmail.com
Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ <i>Ministry of the Interior, Spain</i>	Arms Control, Early Warning, Conflict Prevention	belen.lara@wanadoo.es
Ms. María Luisa LOREDO <i>Department of Political Affairs, United Nations Secretariat</i>	Post-Conflict, Peace Building	loredo@un.org
Col. José Antonio SÁINZ DE LA PEÑA <i>Spanish Army (Ret.)</i>	Mediterranean, Northern Africa, Iran, Caucasus	jslpena@mixmail.com

JUNIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Ms. Gracia ABAD QUINTANAL <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@yahoo.es
Mr. Antonio ALONSO MARCOS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Central Asia	antonio.alonso.marcos@ gmail.com

Ms. Pilar BALET ROBINSON <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Turkey	pilarbr@hotmail.com
Ms. Almudena CARAMANZANA SANTOS <i>Consultant</i>	Mediterranean	almcsan@cepade.es
Ms. Ana DE ANTONIO PANIAGUA <i>Journalist, "Diario de Cádiz"</i>	International Security	anideantonio@yahoo.es
Mr. Alejandro DIZ RODRÍGUEZ <i>EuropeAid Cooperation Office, European Commission</i>	Mediterranean	alejandro.diz- rodriguez@cec.eu.int
Ms. Laura FERNÁNDEZ BERMEJO <i>"General Gutiérrez Mellado" Institute, UNED University, Madrid</i>	Turkey	cyber_fb8@hotmail.com
Mr. Javier MORALES HERNÁNDEZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Russian Federation, Energy	jmoraleshdez@yahoo.es
Ms. Sara NSO <i>Journalist</i>	Africa	saranso@yahoo.es
Mr. Alberto PRIEGO MORENO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Caucasus, Central Asia, European Security	albertopriego@yahoo.es
Ms. Julia PULIDO GRAGERA <i>Member, Chair in Intelligence and Democratic Systems, Rey Juan Carlos University, Madrid</i>	Intelligence	julpul@hotmail.com
Ms. Xira RUIZ CAMPILLO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Conflict Prevention	xiraxirae@yahoo.com
Ms. Eunsook YANG <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific	sylviasorey@yahoo.es
Lt. Manuel VÁZQUEZ MUÑOZ <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 • *Website:* www.ucm.es/info/unisci
Phone: (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655