



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

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

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

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

© UNISCI, 2005

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**Javier Morales****Laura Fernández****Pilar Balet****Alberto Priego****Xira Ruiz****Antonio Alonso****Ana de Antonio**

**ÍNDICE / TABLE OF CONTENTS**

<i>Antonio Marquina</i>	Nota editorial / <i>Editor's Note</i>	5
-------------------------	---------------------------------------	---

SEGURIDAD INTERNACIONAL / INTERNATIONAL SECURITY

<i>Sten Rynning</i>	NATO's Enduring Challenge: Matching American Primacy and European Ambitions	7
<i>Terrence Guay</i>	The European Defense Industry: Prospects for Consolidation	23
<i>Daniel García</i>	Justice for Peace: Redressing Victims and Human Security	35
<i>Daniel Sansó-Rubert</i>	La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno	43
<i>Belén Lara</i>	Un nuevo instrumento multilateral contra el terrorismo: la Convención Internacional para la Supresión de Actos de Terrorismo Nuclear	63

MEDITERRÁNEO / MEDITERRANEAN

<i>Antonio Marquina</i>	La asociación de seguridad de la Conferencia Euro-Mediterránea diez años después: la anábasis.	69
<i>Carlos Echeverría</i>	La cooperación en asuntos de Justicia e Interior y el Proceso de Barcelona: un balance	83

INTELIGENCIA E IRAK / INTELLIGENCE AND IRAQ

<i>Gustavo Díaz</i>	Different Approaches to the Difficult Relationship between Intelligence and Policy: A Case Study of the Cuban Missile Crisis of 1962 vs. the 2003 War in Iraq	93
---------------------	---	----

TURQUÍA / TURKEY

<i>Pilar Balet</i>	El futuro de la adhesión de Turquía tras los recientes acontecimientos políticos en la Unión Europea	127
<i>Laura Fernández</i>	El desarrollo del islamismo político en Turquía: un modelo de democracia o un obstáculo para la adhesión a la Unión Europea?	135

**ÁFRICA / AFRICA**

- Sara Nso* El proyecto de unión política europea y la Euráfrica que pudo ser: la Unión Francesa ante la unidad política de Europa (1946-1958) 151

ESPACIO POSTSOVIÉTICO / POST-SOVIET SPACE

- Maria Raquel Freire* Matching Words with Actions: Russia, Chechnya and the OSCE – A Relationship Embedded in Ambiguity 159
- Antonio Alonso* Hizb ut-Tahrir (HT) en el valle de Fergana 173

REPÚBLICA POPULAR CHINA - TAIWÁN / PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA – TAIWAN

- Chen-yuan Tung* China Is Flexing Its Economic Muscle against Taiwan 195
- Chen-yuan Tung* Cross-Strait Charter Flights Arrangement: A Viable Model for Taiwan-China Negotiation? 199

CRÍTICA DE LIBROS / BOOK REVIEWS

- Gracia Abad* Connors, Michael K.; Davidson, Rémy y Dosch, Jörn: *The New Global Politics of the Asia-Pacific* 203
- Antonio Marquina* Tang, Seng y Acharya, Amitav (eds.) (2004): *Asia-Pacific Security Cooperation: National Interests and Regional Order* 205
- Javier Morales* Antonenko, Oksana y Pinnick, Kathryn (eds.) (2005): *Russia and the European Union*. Johnson, Debra y Robinson, Paul (eds.) (2005): *Perspectives on EU-Russia Relations* 207
- Xira Ruiz* Walzer, Michael (2004): *Reflexiones sobre la guerra* 209
- Alberto Priego* Starr, S. Frederick y Cornell, Svante E. (eds.) (2005): *The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Oil Window to the West* 211
- Equipo UNISCI / UNISCI Team 213



UNISCI Discussion Papers

Octubre 2005

NOTA EDITORIAL
ANTONIO MARQUINA
Director de UNISCI

Este nuevo número de estudios y análisis para discusión aborda varios temas de inmediata actualidad. Como es costumbre en la revista se incide en la OTAN y el diálogo trasatlántico, donde, en un artículo del profesor Rynning, del comité científico de UNISCI, se presentan serios argumentos de peso para seguir apoyando la continuidad de la Alianza Atlántica con una visión, por parte europea, menos regional y más global —aunque las prioridades europeas estén en su vecindario—, y, por parte de Estados Unidos, con una capacidad renovada de liderazgo. Hay muchos intereses comunes y ningún estado es omnipotente. Dentro del diálogo trasatlántico un aspecto fundamental es la industria de defensa. El profesor Terrence R. Guay de la universidad estatal de Pensilvania, miembro del comité científico de UNISCI, hace un disección muy interesante del momento actual de la industria de defensa europea y señala que existen oportunidades para una mayor consolidación dentro de este sector, pero, al mismo tiempo, existen importantes obstáculos políticos que hacen que esta reestructuración sea problemática tanto a nivel europeo como a nivel trasatlántico. En este mismo bloque, tres artículos diferenciados abordan otras cuestiones de seguridad. El profesor Daniel García San José, de la Universidad de Sevilla, incide en uno de los temas capitales de la seguridad, la seguridad de los individuos, y más en concreto, en el tema de las víctimas de conflictos y la necesidad de que los estados les hagan justicia en situaciones post-conflicto; no se trata sólo de perseguir a los que cometen actos execrables y criminales. El profesor Daniel Sansó-Rubert, de la Universidad de Santiago de Compostela, explica un fenómeno muy complejo como es el de la criminalidad organizada, y su enorme importancia en la seguridad de los tiempos actuales. Finalmente Belén Lara, miembro de UNISCI, nos expone el contenido de la convención internacional para la supresión de los actos de terrorismo nuclear.

No podía faltar en este número, dada la cercanía de la Cumbre Euro-Mediterránea, pasados diez años del lanzamiento de la Conferencia de Barcelona, una reflexión sobre el desarrollo de la colaboración en temas de seguridad tanto exterior como interior. Estos últimos han crecido en importancia y en intensidad de cooperación, aunque queda mucho camino por recorrer, y lo que resulta más problemático es el avance en temas de seguridad militar, asunto que consideramos también fundamental. Por eso se hacen notar las posturas inerciales que existen. Nadie está llamando la atención sobre el cambio del espacio de seguridad mediterráneo que ha supuesto la guerra de Irak y la desastrosa posguerra. UNISCI lo hace. Este asunto, entre otros, tiene una importancia capital para la redefinición de la seguridad euro-mediterránea en los próximos años. Esperemos que en el tiempo que resta



antes de la celebración de la cumbre se reflexione con más seriedad sobre el capítulo de seguridad de la Conferencia Euro-Mediterránea.

Un nuevo artículo sobre el papel de los servicios de información, de Gustavo Díaz, vuelve a remachar la importancia de una inteligencia no contaminada por guías u orientaciones políticas predeterminadas. Este es un aspecto recurrente en los últimos años. El mayor vicio reconocido y tratado de superar, aparte de la traición y la mentira, es la politización de los servicios de información. Pero seguimos asistiendo a cambios y reformas que no consiguen eliminar esta plaga. El estudio presenta precisamente las perspectivas principales sobre la relación ente inteligencia y política, que se refuerzan con una comparación entre el papel de la inteligencia en la crisis de los misiles de Cuba de 1962 y en la crisis previa a la guerra contra Irak.

Como es tradicional en la revista, dos artículos tratan temas sobre el Cáucaso y Asia Central. La profesora de la Universidad de Coimbra María Isabel Freire nos explica la compleja relación de la OSCE con Rusia en Chechenia; y Antonio Alonso, adscrito al programa de UNISCI sobre esta zona, nos expone la implantación de un movimiento islamista, Hizb ut-Tahrir, en el valle de la Fergana, movimiento que —tras los atentados terroristas en Londres— el gobierno británico ha puesto fuera de la ley.

Otros dos trabajos inciden sobre uno más de los asuntos, importante y significativo, acontecidos en las últimas semanas: el comienzo de las negociaciones de adhesión de Turquía a la Unión Europea. Una vez iniciada la negociación, la experiencia dice que más tarde o más temprano Turquía, salvo imprevisiones y tras una muy seria labor de adaptación, acabará siendo miembro de la Unión. Dos artículos de Pilar Balet y Laura Fernández, del programa sobre Turquía de UNISCI, nos exponen los acontecimientos políticos y las perspectivas de Turquía y de la Unión Europea; así como el desarrollo del islamismo político en Turquía dejando entrever el impacto en la identidad europea.

Un nuevo trabajo sobre África basado en documentación francesa, obra de Sara Nso, nos muestra el papel de África y la cuestión africana en los orígenes del proyecto europeo.

El número se cierra con dos artículos del profesor Tung, que viene colaborando asiduamente con UNISCI, sobre uno de los temas más candentes de Asia-Pacífico: la política de atracción económica de Taiwán por parte de la República Popular China. Dos artículos presentan diversos aspectos relevantes, de forma especial tras la aprobación de la ley anti-secesión.

La revista concluye con la sección de reseñas.

UNISCI agradece tanto las colaboraciones desinteresadas de los diversos autores como las revisiones de los artículos realizadas por los miembros del Comité Científico.



UNISCI Discussion Papers

NATO'S ENDURING CHALLENGE: MATCHING AMERICAN PRIMACY AND EUROPEAN AMBITIONS

AUTHOR¹:**STEN RYNNING****University of Southern Denmark****DATE:****October 2005**

Introduction

In the fall of 2003, the U.S. Ambassador to NATO, Nicholas Burns, called a special meeting of the North Atlantic Council in the belief that he had recognized “the most serious threat to the future of NATO.”² The call came in the wake of the terrorist attacks of September 11, 2001 and the March 2003 invasion of Iraq, and yet the call had little to do with such dramatic external events. The threat came from within the Alliance itself, Burns alleged, and concerned the European Union’s (EU) blueprint for developing “structured defense cooperation” as part of the EU’s new constitutional treaty. One might think that Burns had a gift of foresight because subsequent transatlantic disputes seemed to evolve around Europeans’ reluctance to bow to American policy and concomitant desire to construct alternative options of security cooperation. These disputes concern broad issues such as the International Criminal Court, the Kyoto Protocol, and fighting diseases such as AIDS, but also issues related specifically to security cooperation, such as a reform program for the Greater Middle East – and NATO’s involvement in it, a comprehensive missile defense policy, interpretations of preemptive defense within the inherent right of states to self-defense, the status of the Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT), and the negotiation of a protocol to the Biological Toxins and Weapons Convention (BWC).

These contentious issues along with Burns’ call to arms illustrate that transatlantic relations are in constant need of diplomatic maintenance and that the internal political organization of NATO is essential to its proper functioning and ability to operate in the external environment. The issues do *not* illustrate that NATO is doomed. NATO was always host to contentious debates over strategic issues, and the distinction between these past controversies and current debates is mainly a matter of politics: the distinction is difficult to make analytically and is often made for political purposes. Instead there is a strong analytical argument to be made in favor of NATO continuity.³ The argument is composed of both power and purpose. In terms of *power*, the United States has the power to sustain NATO, while

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 US Drives Wedge between EU Leaders Over Defence Plans Cooperation,” *The Independent*, 18 October, 2003.

³ I make this argument at length in Rynning, Sten (2005): *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*. New York, Palgrave.



Europeans lack the power to challenge NATO. This is not the end of the story, though. In terms of *purpose*, there are enough values and interests to sustain the choice for alliance continuity, although it will take continued political leadership to realize this choice.

The article is organized so as to demonstrate this argument. It begins with the argument that power is driving the allies apart – that a new balance of power is developing between Europe and the United States. The argument is made by Structural Realists who believe that the EU's security and defense policy (ESDP) represents the beginning of an inevitable process of balancing. The article then counters this pessimistic view of things. Drawing on the tradition of Classical Realism and the view that power is guided by purpose, it makes the argument that a balance is not in the making. Instead, Europe and the United States have ample reason to stand united in the face of new challenges linked to the political order in the middle East, issues of proliferation and missile defense, and finally and significantly, the emergence of China and also India as new major players on the global chessboard. The second section of the article uses the case of the Middle East to illuminate the underpinnings of the argument that opportunities for continued cooperation do exist. The third and final section explores the likelihood that these opportunities will be utilized, or, put differently, whether political leaders are about to squander them. The third section provides a guardedly optimistic assessment via an investigation of the following issues: the organization of flexible frameworks of cooperation within the West; policy toward two rogue states, North Korea and Iran; and policy toward emerging great powers such as China.

1. Balancing

Structural Realists have generated the orthodox belief that overwhelming power provokes counter-moves in the shape of new alliances.⁴ As the name indicates, Structural Realism is premised on the idea that the structure of world politics shapes the alliance choice of states. Thus, the key concept in this theory is polarity, and the key idea is that different types of polarity will off-set different types of alliance behavior.

Structural Realists agree that the structure of world politics is changing: the world has for little more than a decade been unipolar, but this condition will not last. Unipolarity is slowly but surely eroding and a new era of multipolarity is coming into being. In the short run this may not be of great consequence for NATO because the leader of the Alliance, the United States, is motivated to maintain NATO. Kenneth Waltz and John Mearsheimer – two leading Structural Realists – thus agree that it is in the United States' interests to maintain NATO for a while. However, in the long run, they agree, the United States will weaken its commitment and the *raison d'être* of NATO will disappear.

In the immediate wake of the fall of the Warsaw Pact and the end of the Cold War, these Structural Realists believed that NATO was doomed almost right away. In the absence of the Soviet threat, the Atlantic Alliance would simply fall apart.⁵ As the Alliance failed to behave as these theorists predicted, they revised their views slightly and added the U.S. interest in maintaining NATO at least for the short run. The way in which they made this additional argument is important for their understanding of NATO and the potential of EU balancing.

John Mearsheimer believes two things are happening in the transatlantic arena: first, that the United States is drifting towards a new strategy of “off-shore” balancing, which is to say

⁴ Originating with Waltz, Kenneth (1979): *Theory of International Politics*. New York, McGraw-Hill.

⁵ Mearsheimer, John J.: “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” *International Security*, Vol. 15, No. 1 (Summer 1990), pp. 5-56. Waltz, Kenneth N.: “The Emerging Structure of International Politics,” *International Security*, Vol. 18, No. 2 (Fall 1993), p. 75.



that it will significantly reduce its presence in Europe; second, that Europe will become a more dangerous region because European great powers will begin a multipolar game of checking German power.⁶ In Mearsheimer's lens, the United States has no appetite beyond dominance of the Western hemisphere and European allies, perceiving this limited appetite for influence, have already begun jockeying for influence in the new – and more dangerous – Europe. The United States remained engaged in NATO for a while because it feared that Europe might produce a power rival, a peer competitor, particularly a new and stronger Germany, but, assured of the other European powers' ability to check German power, the United States will bend to its engrained preference for an off-shore strategy.

Mearsheimer thus does not believe that Europe will be able to balance American power, even though unipolarity is giving way to multipolarity. Instead, multipolarity will produce balancing *within* Europe, a dangerous process centered on Germany – and the alleged fear of German domination. Mearsheimer's forecast for both NATO and Europe is thus a distinctively pessimistic one, and the question is whether the attack of September 11, 2001 has caused Mearsheimer to revise or change his view of things.

One year subsequent to the September 11 attack Mearsheimer offered few insights into European affairs but instead extended his "off-shore" argument to the question of the United States and the Middle East. It will be a mistake to seek to democratize the world and to do so mainly by military force, Mearsheimer wrote, and the United States should instead "emphasize intelligence, diplomacy and covert actions over military force" and "rely on the states in the region [the Middle East] to balance each other."⁷ This is not what happened, as the United States in 2003 invaded Iraq and overthrew the Saddam Hussein regime, thus straining diplomatic relations to its allies. Mearsheimer spoke out against the war because he found Iraq deterrable and unrelated to the fight against terrorism.⁸ By implication, the United States is being overstretched and is thus even more likely to pursue an off-shore strategy vis-à-vis Europe. Mearsheimer thus does not believe that recent developments and controversies impact on his main conclusion: that the United States will withdraw and Europe will descend into an era of internal balancing. Mearsheimer continues to advance the off-shore option for the United States, particularly in relation to Europe and the Middle East. The one region in the world where this strategy will not suffice is Asia because "China cannot rise peacefully."⁹ In Asia, the United States must engage, if not a peer-competitor will develop. We will return to the question of China but for the moment we note that China provokes Mearsheimer's call for U.S. activism, not transatlantic unity.

Kenneth Waltz likewise had to explain why NATO did not as predicted disappear in the immediate wake of the end of the Cold War. Waltz has argued that the reason is one of influence: the United States wants to maintain its grip on the foreign and security policies of European allies, and NATO is the best means for doing so.¹⁰ The unipolar power is thus determined to capitalize on its power. Unipolarity is dangerous, though, Waltz contends, and not so much for Europe as for the United States. Waltz is in fact a "United States pessimist" where Mearsheimer is a "Europe pessimist." Europe is doing fairly well, according to Waltz,

⁶ Mearsheimer, John J. (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, Norton, p. 394. See also Mearsheimer: "The Future of the American Pacifier," *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 5 (September/October 2001), pp. 46-61.

⁷ Mearsheimer, John: "Hearts and Minds," *The National Interest*, Vol. 69 (Fall 2002), consulted on-line.

⁸ See for instance Mearsheimer, John and Walt, Stephen: "An Unnecessary War," *Foreign Affairs* (January/February 2003), pp. 50-59.

⁹ Johan Mearsheimer's view in his dialogue with Zbigniew Brzezinski: "Clash of the Titans," *Foreign Policy*, No. 146 (January 2005), p. 46.

¹⁰ Waltz, Kenneth N., "Structural Realism after the Cold War," *International Security*, Vol. 25, No. 1 (Summer 2000), p. 20.



because the so-called “fine grained” European balance of power discourages expansion and instills trust: Europe can thus continue its pattern of cooperation.¹¹ But Europe cannot amass enough coherence and power to balance the United States. No state or group of states can do so “in the foreseeable future,” Waltz argues, and, he continues, this is a tragedy for the United States because countries that dispose of overwhelming power end up abusing it. We need checks and balances but have none internationally, and the United States will therefore inevitably end up abusing its power.¹²

Waltz does not believe that Europe has a German problem, as does Mearsheimer, but Waltz’s perspective still does not provide much comfort for proponents of Atlantic Alliance continuity. European cooperation and integration may continue but American power abuses will make European governments choose Atlantic abandonment over entrapment, and NATO will thus be doomed.

This may already be happening, argues Barry Posen, a Structural Realist also. There is no doubt that the current world is unipolar and that many European allies will have no choice but to “bandwagon” with the United States. In other words, the lack of alternative options will ensure NATO continuity. However, some of the large European countries are becoming dissatisfied with bandwagoning, and Posen believes this is the key *raison d’être* of the EU’s security and defense policy.¹³ We are not quite at the stage where these states actually balance the United States but they are indeed looking for “other options.” One option is to “pass the buck,” which is what some European countries, France and Germany notable among them, did in the context of Iraq, refraining from participating in the war. Another option is to prepare “balancing,” and this preparation is clearly visible in the ESDP, Posen argues.

Balancing is not a given because, as both Waltz and Posen would argue, Europeans are not sufficiently united and most Europeans continue to value a strategic partnership with the United States. But the underlying trend is nevertheless toward transatlantic disengagement. The European Security Strategy adopted by the EU in December 2003 is illustrative. The EU identifies the same threats as the United States in its national security strategy, and as such the EU is out to “please the US.” Still, and in light of his assessment of underlying trends, Posen adds that “Europe probably will not provide much real help to the US in its global pursuits.”¹⁴

This position feeds into a debate on a new type of balancing behavior, which in the Realist vocabulary amounts to “soft balancing.” Robert Pape believes that the United States has been spared this counter-move for most of the 1990s but now the process has begun. The allies, exasperated by the futility of “hard bargaining” within the Alliance framework and yet too weak to really balance the United States, have begun “soft balancing:” denying U.S. forces access to certain facilities, raising diplomatic objections and costs for the United States, sustaining regional economic activity, and signaling the intention to resist American policy.¹⁵ T. V. Paul concurs, noting that Russia and China began “soft balancing” during the Kosovo

¹¹ For this argument, made in the vein of Waltz’s analysis, see Van Evera, Stephen: “Primed for Peace: Europe after the Cold War,” *International Security*, Vol. 15, No. 3 (Winter 1990), pp. 7-57. For Van Evera’s theory of “fine-grained” Realism, see his (1999): *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*. Ithaca, Cornell University Press.

¹² See the 2003 interview with Kenneth Waltz posted on the internet by the Institute of International Studies, the University of California at Berkeley, <http://globetrotter.berkeley.edu/people3/Waltz/waltz-con0.html>.

¹³ Posen, Barry R.: “ESDP and the Structure of World Power,” *The International Spectator*, Vol. 39, No. 1 (2004), pp. 5-17.

¹⁴ Posen, Barry R.: “The European Security Strategy: Practical Implications,” *Oxford Journal on Good Governance*, Vol. 1, No. 1 (2004), pp. 31-38.

¹⁵ Pape, Robert A.: “Soft Balancing against the United States,” *International Security*, Vol. 30, No. 1 (Summer 2005), pp. 7-45, at pp. 36-41.



crisis of 1999 while France and Germany joined the endeavor during the Iraq crisis of 2002-2003.¹⁶

It comes as no surprise that Structural Realists emphasize structure, but they reach varying conclusions about it. They all agree that the fading moment of unipolarity is dividing the Atlantic allies, and that the predominance of the United States is dangerous for the United States itself, tempted as the country is to engage in vast and intrinsically difficult missions. Some Structural Realists, like Mearsheimer, believe that multipolarity in Europe heralds a new and dangerous era marked by the effort to contain the united Germany. Other Structural Realists, like Waltz and Posen, believe Europe is capable of cooperating internally and might be able to launch a challenge to the United States in the long run. In Mearsheimer's lens, the disputes related to the Middle East, preemptive defense, missile defense, the test ban treaty (CTBT) and so on are signs of detachment, and the United States should not worry because Europeans, inward-looking and obsessed with Germany's position, are increasingly irrelevant to these questions. These same disputes take on a slightly different meaning in Waltz' and Posen's framework. Waltz is fearful that the United States is intoxicated by power and is out of geopolitical control, while Posen, Pape, and others believe that, as a consequence, the Europeans are busy preparing alternative options – via the EU and soft balancing.

2. Balance is about Vision

There is a different argument to be made, however, and it has to do with purpose as much as power. Purpose is about vision and values, and the Atlantic allies continue to share both visions and values. Consider the case of the Middle East. The American decision to invade Iraq provoked turmoil within the Alliance, and the subsequent American design for promoting democracy in the "Greater Middle East" was met with equal amounts of skepticism and insinuations of neo-colonialism. Still, in June 2004 the allies came into agreement and supported the G8 "Broader Middle East and North Africa Initiative" (BMENA), the same month as the allies reached agreement on NATO's (admittedly limited) involvement in Iraq. BMENA and the Iraqi engagement align with the EU's effort since the early 1990s to develop partnerships, economic liberalization, and collective security reforms in the Mediterranean – an effort encapsulated in the so-called Barcelona process. The Barcelona process followed from Middle Eastern war and conflict, notably related to the Gulf War of 1991 but also the ensuing Oslo peace process; the BMENA initiative is likewise the outcome of conflict in the region. This may tell us that the allies are poor at preventing conflict and instead react to it, but this is not new and partly inaccurate (since the allies are not the only actors involved). More interestingly, it tells us that the allies are in agreement that they must engage in the region and, moreover, must do so in order to inspire the growth of open societies. The fundamental values behind Western cooperation are in alignment, although specific blueprints at times clash.

The allies do experience problems in relation to the Greater Middle East, naturally, but they are aligning their blueprints rather than drifting apart.¹⁷ The biggest obstacle to this alignment may in fact come from Europe, as Dorothee Schmid notes. The United States is

¹⁶ Paul, T. V.: "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy," *International Security*, Vol. 30, No. 1 (Summer 2005), pp. 46-71.

¹⁷ See the article produced by people associated with a project funded by the German Marshall Fund, Asmus, Ronald; Diamond, Larry; Leonard, Mark and McFaul, Michael: "A Transatlantic Strategy to Promote Democratic Development in the Broader Middle East," *Washington Quarterly*, Vol. 28, No. 2 (Spring 2005), pp. 7-21. See also Schmid, Dorothee: "Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée ?" *Politique étrangère*, No. 3 (2005), pp. 545-557.



searching to establish a partnership with the Europeans on this issue but Europe is paralyzed politically, unable to define its inner political contours and thus unable to convincingly advocate political democratization abroad.¹⁸ This might appear to vindicate the argument of John Mearsheimer: Europe is weak and will be mired in local or regional questions of little impact on the United States' efforts to create a global order. However, the story line should be a different one. The United States cannot take on the burden of global leadership single-handedly: it requires a concerted effort that extends to Europe and also beyond. Moreover, a global concert to create and maintain order will have the United States and Europe at its core because these two regions, more than others, share a commitment to liberal values.

This view of things comes from Classical Realism, an internal opponent to Structural Realism. Classical Realists combine purpose and power in the argument that states of the status quo will have little reason to balance each other; in contrast, they can be expected to balance – or counter more offensively – revisionist states that seek to overturn the international order. The critical question for these Realists is therefore whether Europe and the United States are drifting apart culturally and politically to such an extent that they are no longer part of the status quo. This is not so much a question of whether structure permits a challenge but first and foremost about whether the Europeans want change.

The Middle Eastern case indicates that the allies are not drifting apart, but it is worth to inquire further into the debate on Atlantic values because this debate has generated much attention. There is little doubt that European and American views of the world are not identical: Europeans are more regionally focused, as opposed to the American preoccupation with global order; Europeans shape their common foreign policy according to the EU's history of reconciliation and dialogue, where the United States more readily defends its interests by military (and other) means; Europeans are also predominantly focused on social and political coherence and thus often in favor of incremental change, where Americans tend to value the opportunities inherent in rapid change. This condition has in turn led some to conclude that Europeans and Americans inhabit two worlds apart – Venus and Mars, respectively – and that they cannot meet, much less merge.¹⁹

The Mars and Venus analogy deliberately purveys the impression that Europe is weak and simply cannot challenge the United States. Europe should therefore support the United States, is the conclusion. But this conclusion is political, in so far as Robert Kagan's political engagement lies with the neo-conservatives of the W. Bush administration, and it crudely links European policy to material weakness, as if Europeans had no choice but to be weak idealists. Michael Cox agrees with much in Kagan's analysis but is critical of this latter premise. One could just as easily argue, Cox writes, that "one of the causes of the current crisis is not just that Europe is militarily weak but that it is no longer prepared to be pushed around by the Americans."²⁰

This brings us back to the likelihood that Europe might somehow seek other options than a mere alliance with the United States. As analysts of both purpose and power, Classical Realists focus on the potentially eroding effects of different ideas. Put more concretely, they worry that the neo-conservative ideas of the Bush administration portend an ineluctable trend toward disengagement – not because structures of power demand it but because political actors want it. Maybe political leaders are simply unaware of the effects on the Alliance of

¹⁸ *Ibid.*, pp. 551 and 555.

¹⁹ Kagan, Robert (2003): *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. London, Atlantic Books; Peter Van Ham, "Security and Culture: or, Why NATO Won't Last," *Security Dialogue*, Vol. 32, No. 4 (December 2001), pp. 393–406.

²⁰ Cox, Michael: "Commentary: Martians and Venutians in the New World Order," *International Affairs*, Vol. 79, No. 3 (2003), pp. 523-532, at p. 531.



pursuing defined narrowly policies, but the point is the same: the old model of American leadership and hegemony does not suffice for continued partnership. Renewed partnership must instead be built on the mutual respect for the ideals and values that *do* differ: Mars and Venus are in some respect real and must be incorporated in the Atlantic order. Pluralism, therefore, not unipolarity, is the recipe for continued cooperation.

David Calleo writes eloquently on this subject. The “American protectorate” is still with us but it is nevertheless “unrealistic” notably because the security problems of Europe are more “domestic and complex in character, more difficult and inappropriate for an outside power to manage.”²¹ Moreover, Europe’s architecture is today a merger of several competing models – a hybrid – and it is rooted in the histories and experiences of European nations and states. In Calleo’s prism and based on an assessment of the political and historical conditions of Atlantic cooperation, Europe must be European. This might sound like the vision of former French president, Charles de Gaulle, but it is not quite the case. De Gaulle’s vision of a “Europe of nation-states” is today part of the hybrid. Calleo instead has in mind the replacement of the “American protectorate” by a “pan-European” structure composed of three pillars: the United States, the European Union, and Russia.²²

Calleo’s call for a new structure of cooperation is not new: indeed, it dates back to the high crest of the Cold War marked by the Cuban missile crisis and the ensuing period of détente and alliance adjustment.²³ The question is really whether this structure is more realistic today than it was thirty years ago. With one eye on European aspirations and another on American limitations, Calleo answers in the positive. The answer raises two additional and related questions, however. First of all, why should Europe and the United States cooperate in a new structure instead of compete with one another? Why, in other words, should pluralism be cooperative rather than a game of hostile balancing? Secondly, in what ways have the attacks of September 11, 2001 and the American reaction to them affected the likelihood that pluralism is cooperative?

Classical Realists generally respond to the first question by pointing out that Europe and the United States share a history of critical experiences and many values related to open societies and the politics of reason and justice. Calleo speaks of “humane political values” related to open societies and politics of reason and justice, and while these ideals “ought to be universal” they cannot “reliably” be sustained on a global basis. Instead, “the children of European enlightenment” – Americans, Russians, and Europeans – are obligated to sustain and promote them in Europe.²⁴

This brings us to the question of whether such shared values will be able to withstand the shock produced by September 11. In light of Calleo’s argument that the values are best cultivated within Europe, however broadly defined, the question is also whether “the children of enlightenment” can and should attempt to spread these values beyond Europe.

Realists of all stripes – Classical as well as Structural – tend to disapprove of the way in which the W. Bush administration has responded to the terrorist attacks of September 11. They understand and applaud the decision to uproot both the Al Qaeda network and the Taleban regime in Afghanistan but they fail to see much merit in the decision to invade Iraq in March 2003. The Iraq war has diverted resources from the real fight against a network (Al-Qaeda) that must be fought by a variety of means to a war of insurgency related above all to

²¹ Calleo, David P. (2001): *Rethinking Europe’s Future*. New York, Century Foundation, p. 5.

²² See chapter 15, *ibid.*

²³ See Calleo, David P. (1970): *The Atlantic Fantasy: The U.S., NATO, and Europe*. Washington, Johns Hopkins University Press.

²⁴ Calleo, *Rethinking Europe’s Future*, *op. cit.*, p. 352.



state-building in a notoriously difficult-to-run country (Iraq). The United States, Stanley Hoffmann argues, is intoxicated by its disproportionate level of power and thus has forgotten the realist lesson of prudence: even if an empire has the power to impose direct rule, it will be threatened by rebellion and rising costs.²⁵ This imperial temptation connects to the advice – advanced by Classical Realists as well as others – that the United States should seek to build a broader structure of global cooperation.

We began this section with a discussion of the Middle East, and it is appropriate to return to the region in order to shed light on this broader structure of cooperation. The Middle East generates impressive levels of fuel and foes, both of fundamental concern to the West. A prominent realist, Zbigniew Brzezinski thus sees in the Middle East “the most volatile and dangerous region of the world” – indeed, a “Global Balkans” – and he sets out to identify reliable partners for the United States in the quest to bring stability to the region.²⁶ Revealingly, Brzezinski surveys potential allies such as Turkey, Israel, India, and Russia, and arrives at the conclusion that “Ultimately, America can look to only one genuine partner in coping with the Global Balkans: Europe.”²⁷ The reason is found in historical and cultural bonds and their effect on political, military, and economic realms of cooperation. Other Classical Realists extend this argument from the Middle East to global politics. David Calleo foresees not only a pluralist world but one “with tremendous problems – problems of income distribution, environmental degradation, and catastrophic terrorism,” and the problems “will be managed – if at all – by a genuine concert of great powers, habituated to negotiating regularly and ceaselessly to find a community of interest.”²⁸

Classical Realists appeal for reform within the West but are not overtly optimistic about the prospects for change. Richard Betts urges reform but sees none happening because of the “passivity” of the international community: other countries are too satisfied with U.S. leadership or too weak to challenge it.²⁹ Others, reaching a similar conclusion, directly criticize the new concept of “soft balancing” – referred to earlier in the discussion on Structural Realism – because they simply fail to see it in real events. There is no significant sign of a real division within the West because no state or group of states is seriously considering a challenge to the United States. There are signs of bargaining and dispute over allied ties, to be sure: the EU defense option and the protests during the Iraq crisis in 2002-2003 are symptoms of such behavior.³⁰ However, bargaining and allied disputes are regular occurrences, easily identifiable throughout the history of the Atlantic Alliance. Therefore, there is no rigorous claim to be made that friction has given way to soft balancing.³¹ Thus, if we speak of a new balance, it will be a new balance *within* the Alliance – akin to Calleo’s vision of a pluralist West, and in the vein of Betts’ assessment of the limited potential for a transatlantic rupture.

²⁵ Hoffmann, Stanley (2003): *America Goes Backward*. New York, New York Review of Books, p. 31.

²⁶ Brzezinski, Zbigniew: “Hegemonic Quicksand,” *The National Interest* (Winter 2003/04), pp. 5-16, at p. 5.

²⁷ *Ibid.*, p. 10.

²⁸ “Transatlantic Folly: NATO vs. the EU,” *World Policy Journal*, Vol. 20, No. 3 (Fall 2003), pp. 17-24 at p. 23.

²⁹ Betts, Richard K.: “The Political Support System for American Primacy,” *International Affairs*, Vol. 81, No. 1 (2005), pp. 1-14. Two prominent generals, Joseph Ralston and Klaus Neumann, symptomatically concluded a one-year study of European military capabilities with the observation that European leaders have “lacked the political will” to redress the balance in spending and capability. They thus worry about the viability of the Alliance in the long run. See “Retired Nato generals blast European military,” *Financial Times*, 11 October 2005.

³⁰ Brooks, Stephen G. and C. Wohlforth, William: “Hard Times for Soft Balancing,” *International Security*, Vol. 30, No. 1 (Summer 2005), pp. 72-108, at pp. 91-104.

³¹ Lieber, Keir A. and Alexander, Gerard: “Waiting for Balancing: Why the World Is Not Pushing Back,” *International Security*, Vol. 30, No. 1 (Summer 2005), pp. 109-139, at p. 132.



In sum, Classical Realists are not worried that developments in, say, the Middle East are symptoms of transatlantic rupture; they identify enough common interests and values in this and other contexts to be optimistic when it comes to the potential for cooperation. They are merely guarded optimists, however, because while they believe that the West as a unit still makes sense, they also argue that it is in need of reform. Specifically, the West must be better balanced within in order to make room for distinct views of shared values, and it must tie in with a global system of governance whose purpose is not the export of Western values but the promotion of dialogue among great powers. We now turn to an assessment of this view of things in the distinct contexts of flexible cooperation in the West; policy toward rogue states like North Korea and Iran; and policy towards emerging powers like China. The key question not whether the West has sufficient common interests to cooperate; the question is whether political leadership will allow cooperation to happen.

3. The Challenge of Political Leadership

Much criticism has been launched against President W. Bush who by many observers is considered an ideologue, a child of the neo-conservative movement for American renewal, and insensitive to world politics. The effect of this barge of criticism is a natural tendency to argue that if the Atlantic Alliance currently is experiencing a crisis of political leadership, it must be because of President W. Bush. This conclusion is facile and does not adequately illuminate the politics of continued cooperation.

Critics are prevalent not only in Europe, it should be noted. As we saw earlier, many Realists, most of whom are American, criticize Bush' policies in Iraq. Other critics are more sweeping in their assessment. Stephan Halper and Jonathan Clarke thus write that W. Bush and the neo-conservative movement have "narrowed American options and augmented America's human and financial burdens" due to "a misfocused obsession with the most rigid interpretation of American sovereignty." Moreover, "their embrace of a coarse-grained unilateralism has tarnished America's moral authority."³² By discarding the past emphasis on deterrence and containment in favor of an offensive strategy to defeat threats before they reach American territory, George W. Bush has offended a good deal of the foreign policy establishment in the United States as well as among the allies – which had approved of the more cautious policies of his father, President George H. W. Bush.³³

The shift in American policy is real, naturally, and it impacts on the European "pillar" in alliance affairs. The W. Bush administration's emphasis on coalition-making, in particular, is seen as a catalyst of change. Two developments are noteworthy. First, when Defense Secretary Rumsfeld in early 2002 outlined his vision of the principle that "the mission will shape the coalition," he failed to mention NATO in his article and this in spite of the fact that he simultaneously was intimately involved in the creation of a new rapid reaction force in NATO – the NRF. Second, the Bush administration has announced a new force deployment structure, the implication of which is the re-deployment of American troops and infrastructure from old theaters like Europe to new regions of concern.³⁴ Combined, the principle and the re-

³² Halper, Stephan and Clarke, Jonathan (2004): *America Alone: The Neo-Conservatives and the Global Order*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 297.

³³ See for instance, Newhouse, John (2003): *Imperial America: The Bush Assault on World Order*. New York, Knopf, p. 11.

³⁴ Rumsfeld, Donald: "Transforming the Military," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3 (May/June 2002), pp. 20–32. President Bush unveiled the plan for re-deployment when speaking to Veterans from Foreign Wars Convention, 16 August 2004. The plan is presented in a fact sheet released by the White House on the same date: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/08/20040816-5.html>.



deployment imply that European allies must work harder to operate with the United States in security missions. Moreover, they cannot trust that the sheer presence of the North Atlantic Council will guarantee them any type of influence on the strategic decisions of the mission. In short, they must work harder and possibly enjoy less influence.

The perspective is not appealing to the European allies, for obvious reasons, and it becomes even less appealing in light of the controversy surrounding the Bush doctrine of preemption and the execution of this doctrine in the case of Iraq. The allies may work hard, with little influence, and with involvement in dubious offensive wars as a result.

Yet this may not spell the end of the Alliance, which brings us back to Classical Realism. The point was that common interests and values pull the allies in a similar direction but that political leadership is required. And this is where the above view of the Bush administration is problematic because it is one-sided and often politically biased. It is one-sided because it eschews problems of political organization and leadership in Europe. It is often biased because a negative view of the Bush administration facilitates the presentation of an alternative political project – linked to the Democrats in the United States or “autonomists” in Europe.

Europe is experiencing a crisis of leadership of significant proportions. The means with which European leaders imagined they could pull themselves out of the crisis was the Constitutional Treaty: following rejections of it by popular referenda in France and the Netherlands (May-June 2005), this treaty is currently suspended and the contours of a greater crisis of political legitimacy are apparent. Tony Blair’s Britain, which seeks to develop a leadership role qua the ESDP, now does not have to follow through on its commitment to submit the treaty to a referendum, which most likely would have led to the treaty’s rejection, but is left to ponder how it can translate military prowess into wider political influence. France, Britain’s necessary partner in ESDP affairs, gains little momentum with its wider strategy of creating partnerships with Russia and Germany, and it is in any case unclear how this strategy ties in with Britain and the ESDP issue. France and Britain have yet to resolve a basic question underlying their common project – the ESDP – namely, how to tie the United States to European affairs.³⁵

Another often overlooked aspect in the debate on transatlantic security affairs is the degree to which flexible security cooperation has made its entry into *both* NATO and the EU. Military reform in NATO has since the mid-1990s been guided by the wish to create forces of projection, complete with command infrastructures and combat support units. Concomitantly, NATO nations have come to recognize that operations will not involve the Alliance as a whole, given the nature of campaigns in far-away places. NATO partners will likely be involved; and some NATO nations will likely abstain. Flexible packaging is thus part and parcel of NATO’s evolution, and it became so before Rumsfeld outlined his “coalition-of-the-willing” vision in 2002.

Flexibility also marks the ESDP in important new ways. These were created to form part of the Constitutional Treaty, and the reforms are being implemented in spite of the Treaty’s uncertain fate. At issue is notably “permanent structured cooperation” and its associated capability goal of “targeted combat units.” Structured cooperation was initially suggested by France as a means to create a political avant-garde but it became, as a consequence of the Treaty negotiations, a capability generating mechanism – mainly because France agreed to this change of focus in order to obtain Britain’s backing for the principle of flexible

³⁵ Howorth, Jolyon: “The Euro-Atlantic Security Dilemma: France, Britain, and the ESDP,” *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 3, No. 1 (Spring 2005), pp. 39-54.



cooperation.³⁶ Still, the change of focus is less important than the principle itself. The new capability goal – targeted combat units of 1,500 soldiers each – is less ambitious than the previous capability goal – the Helsinki Headline Goal: a force of 50-60,000 soldiers – and thus lends itself more readily to the national ambitions of the great powers in the EU, France and Britain foremost among them. A new European Defence Agency caps off collective defense planning and it may succeed in creating a type of defense industrial policy at the European level. Nevertheless, military forces remain in national hands and the most capable nations now have the institutional means to prepare themselves for operational coalition-making and thus executive leadership. Again, this process is taking place independently of American domestic politics.

A European crisis of political leadership as well as a general trend toward flexible cooperation put the critical view of the Bush administration into perspective. Turning now to the second issue of this section, rogue states, we must add that the allies seem to converge on this hitherto controversial issue and its relation to the proliferation of weapons of mass destruction, an important development considering the transatlantic clash of views on the issue of Iraq. The two test cases beyond that of Iraq have been North Korea and Iran. One might have included Afghanistan here. However, Afghanistan has become NATO's primary external operation because the allies are in agreement here, and remaining subjects of dispute are minor and certainly so in relation to the cases of North Korea and Iran.³⁷

In the case of North Korea, it may be significant that North Korea and the United States announced September 19, 2005 that the former would give up its nuclear weapons program and re-join the nuclear Non-Proliferation Treaty while the latter underscored its lack of hostile intentions and interest in providing nuclear energy to North Korea.³⁸ The accord is weak on specifics concerning implementation, presumably the main topic for an announced sixth round of negotiations set to begin in November 2005, and no sooner was the ink dry on the accord than new controversies emerged.³⁹ A conclusive deal on the Korean peninsula is therefore not sure to be reached soon but it is important to note that the Bush administration apparently has decided to make every effort to reach a diplomatic agreement. This decision follows, in some ways, from the decision in early 2004 to enter into multilateral talks but should also be viewed in light of the difficulties the United States experiences in Iraq. An American official thus told the Herald Tribune that “the lesson of Iraq is that we can never again confront a country about its weapons unless we show that we have tried every available

³⁶ Diedrichs, Udo: “The Development of the European Security and Defence Policy and its Implications for NATO: Cooperation and Competition,” *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 3, No. 1 (Spring 2005), pp. 55-70 at p. 58.

³⁷ One such minor dispute concerns the relationship between NATO's peacekeeping mission (app. 12,000 soldiers) and the American-led coalition forces (app. 18,000 soldiers) operating in southern Afghanistan to fight Taleban and Al-Qaeda forces. U.S. Secretary of Defense Rumsfeld suggested at a NATO defense ministers' meeting in mid-September 2005 that NATO take on both missions, but the Europeans refused to do so, fearing that the latter mission would undermine the former. “Les Etats-Unis mettent l'OTAN sous pression,” September 13, 2005; *International Herald Tribune*: “European balking at new Afghan role,” *Le Monde*, 14 September 2005. Afghanistan's President Karzai subsequently called for a change of American strategy, a call that might advance NATO's engagement in southern Afghanistan, although much remains uncertain in this respect. See “Karzai Renews Rethink Terror Plea,” *BBC News*, 20 September 2005, in http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4265040.stm.

³⁸ The accord is available at <http://news.ft.com/cms/s/de907888-28e0-11da-8a5e-00000e2511c8.html>.

³⁹ “N Korea accord hits first hurdle,” *BBC News*, 20 September 2005, in <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/4261284.stm>.



alternative to disarm it.”⁴⁰ This represents a step back from the pre-emptive strike doctrine launched in 2002 and an alignment with European positions.

A similar development has occurred in the context of Iran, although the prospects in this case are less positive. In March 2005, the United States and European states, notably France, Britain, and Germany (the EU-3), reached agreement that the United States should support negotiations to reach a settlement on Iran’s nuclear ambitions (which it claims are non-military) while Europeans would agree to refer the matter to the United Nations Security Council if the negotiations failed. Hopes that an accord would be reached were dashed in August 2005 when Iran first rejected a European offer and then “un-froze” an agreement to suspend important parts of its nuclear program. Iran thus broke sealed equipment at its Isfahan plant and resumed the process that turns raw uranium into gas for enrichment.⁴¹ Iran’s new president, Mahmud Ahmadinejad, raised the stakes in mid-September when he before the United Nations General Assembly, in a speech eagerly awaited by the Europeans, criticized Western diplomacy, defended Iran’s right to pursue its current nuclear program, and offered to share it with other Islamic states.⁴² Days later, Iran warned that it might withdraw from the NPT. Circumstances like these push the Europeans and the United States together: by late September 2005, they succeeded in getting the IAEA Board of Governors to express its absence of confidence in Iran and prepare the referral of the issue to the United Nations Security Council.

The situation in relation to Iran’s nuclear program is thus unsettled and dangerous but the Atlantic allies are coming into alignment on the issue, which is the important point here. The Europeans may have learned that negotiations with likely nuclear proliferators are intrinsically difficult and demand, among other things, that soft words are accompanied by a big stick. Moreover, it appears certain that European political ambitions – potentially a source of “balancing” behavior – are downgraded due to problems related to the Constitutional Treaty and the question of Turkish enlargement, and these ambitions are in part channeled into flexible security frameworks compatible with the American security agenda.

On the American side, the Bush administration has been a proponent of new and controversial security policy, but it may be moderating its behavior in important respects, spurred not least by the Iraq experience. Observers have thus not failed to notice that the appointment of Condoleezza Rice as secretary of state heralds a new “realistic” approach – in contrast to the ideologically motivated neo-conservative approach.⁴³ The extent of this shift is difficult to gauge – Rice predictably rejects the idea that she represents a new “realistic” turn in U.S. foreign policy,⁴⁴ and she remains committed to the Bush doctrine of promoting democratic reform in the Middle East - but there is at least some evidence, highlighted also in

⁴⁰ “News Analysis: An accord on North Korea, but more discord,” *International Herald Tribune*, 20 September 2005, in <http://www.iht.com/articles/2005/09/20/news/assess21.php>.

⁴¹ “Iran Restarts Nuclear Facility,” *CBS News*, 10 August 2005, in <http://www.cbsnews.com/stories/2005/08/10/world/main769817.shtml>.

⁴² For these events, see the *Radio Free Europe* special: “Iran’s Nuclear Program,” in <http://www.rferl.org/specials/iran-nuclear>.

⁴³ See for instance “On Her Own,” *The Nation*, 29 January 2005; “The Rise of Rice and a ‘New’ Realism,” *The Christian Science Monitor*, 17 March 2005; “Condi On the Rise,” *Time*, 28 March 2005; Rothkopf, David J.: “Inside the Committee that Runs the World,” *Foreign Policy*, No. 147 (March/April 2005); “The Condi Doctrine,” *Time*, 15 August 2005; Rose, Gideon: “Get Real,” *New York Times*, 18 August 2005.

⁴⁴ Cited in Hoagland, Jim: “Rice’s Mission to Foggy Bottom,” *Washington Post*, 25 August 2005, in <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/08/24/AR2005082401833.html>. For the view that the Bush presidency is split between the new “realism” and the old “neo-conservatism” see Kaplan, Fred: “The President Has Two Faces,” 16 June 2005, in <http://slate.msn.com/id/2121021>.



the above analysis, that political leadership in the Atlantic area is capable of realizing part of the potential for continued cooperation.

These issues help account for the rapprochement on Iran and North Korea, and we saw in the previous section how a similar rapprochement was taking place in relation to the blueprint for reform in the Broader Middle East and North Africa. Crudely speaking, these countries and regions represent the “losers” on the present geopolitical chessboard because they lack the political, economic, and social resources to challenge the position of the West. They can make specific threats, and the West should take these seriously, but they do not represent a general geopolitical challenge. Such a challenge may in contrast be emerging from the “winners” on the chessboard, notably China, the subject matter of the final reflections of this section.

China is central to the emergence of a new order and not only because of its size and location. China is also capable of reaching out to other countries in an effort to create a “true” balancing act vis-à-vis the United States (the false balancing act would then be the European one). At the turn of the century this scenario attracted considerably attention notably because the then-prime minister of Russia, Yegenyev Primakov, propelled a geopolitical vision breaking with Russia’s past doctrine of liberal cooperation (the Kozyrev doctrine of 1993) and seeking to align Russia along with China and India in a new “strategic triangle” whose purpose – unmistakably – would be to balance the United States. Primakov was thus a stark critic of NATO’s intervention in Kosovo, a war that upset also China because it took place without an explicit United Nations Security Council mandate, meaning China could not veto it, and because NATO happened to bomb the Chinese embassy in Belgrade. The question is partly whether such a “strategic triangle” is in the making and, if so, whether European and American leaders are aware of their common interest in checking it.

There are indications that such a triangle is being cultivated, at least as an idea to be explored. The three countries involved have thus met at the margins of the UN General Assembly meeting in 2002, a first occurrence of its kind, and the countries’ subsequent bilateral diplomacy were seen as evidence of this process’ dynamic.⁴⁵ Significant is also Russia and China’s drive to transform Central Asian security cooperation under their leadership in the forum of the Shanghai Cooperation Organization (SCO), upgraded to an organization in 2001. The partnership of these countries led to the first joint military exercise ever, in August 2005, duly labeled “Peace Mission 2005.” India became an SCO observer country in mid-2005, just as Iran and Pakistan did. Military exercises between India and Russia, to be held in India, were scheduled for October 2005, and Russian officials indicated that follow-up exercises to “Peace Mission 2005” could be part of a plan to upgrade the operational capacity of SCO. In a worst case scenario, according to a passionate observer, the SCO is about to become a “menacing confederacy of powerful nations” and a “formidable adversary for the United States.”⁴⁶

There are reasons to temper this conclusion, however.⁴⁷ Russia may be a significant exporter of arms to both China and India, but Russia is a country in crisis while China is not. Diverging rates of growth and ultimately strength will generate problems of cooperation, notably in regards to influence in Central Asia, just as Russia’s weakness makes it more attentive to American incentives for cooperation.⁴⁸ In addition, India and China share a

⁴⁵ Pant, Harsh V.: “The Moscow-Beijing-Delhi ‘Strategic Triangle’: An Idea Whose Time May Never Come,” *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3 (September 2004), pp. 311-328.

⁴⁶ Stakelbeck, Frederick W.: “An Anti-American Confederacy May Loom in Asia,” *The American Thinker*, 21 September 2005, in http://www.americanthinker.com/articles.php?article_id=4837.

⁴⁷ See Pant, fn. 44, for an overview.

⁴⁸ See Cheng, Joseph Y. S.: “Challenges to China’s Russian Policy in the Early 21st Century,” *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 34, No. 4 (2004), pp. 480-502.



history of mutual antagonism, and India's decision to go nuclear in 1998 was not least motivated by a desire to check Chinese designs. Moreover, the SCO is primarily organized to counter separatism, extremism, and terrorism – euphemisms for Islamism and the fear of the SCO states that they may not be able to maintain control of their territories. Defensive motivations rather than strategic visions are thus to a great extent the rationale of the SCO.

Europe and the United States quite obviously share an interest in influencing this type of Asian cooperation, and not only because of their recent large military engagement in Afghanistan and neighboring countries. Europe and the United States need these three states – Russia, China, and India – as partners if they wish to construct a functioning mechanism for global order. Naturally, at issue is not the making of a global government but a viable arena where diplomacy is able to align these countries on critical issues such as terrorism, proliferation, world trade, and development. This is what David Calleo has in mind when he speaks of a global concert to address big issues.

Europe and the United States can hope to develop such a concert only if they are clear about their blueprint for handling menacing developments related notably to China's ability to counter the security architecture of these Western countries. A concert should be based on dispassionate assessments of diverging as well as converging interests. At issue is not least China's sense that the United States' missile defense policy may rob it of great power leverage, and China could choose either to increase its nuclear forces and/or export nuclear weapons and missile technology. These are high risk strategies, however, because China's attempt to counter the United States could provoke India's rearmament, the nuclearization of South Korea and Japan, and renewed crisis in the case of Taiwan which will be likely to increase its efforts to acquire effective missile defenses from the United States.⁴⁹ These risks represent policy options for the West because the allies are coming into agreement on hitherto contentious issues such as missile defense⁵⁰ and because the opportunity exists for clever diplomacy to stabilize relations with China.

In this case, as was the conclusion also in relation to the other issues of flexible security cooperation and rogue states, there is a need for continuing Western alignment. Moreover, in this particular case of China, much of the responsibility lies with the European leg of the Alliance because the United States is greatly involved in these issues and has defined their interests in them while Europeans have not. Europe's approach – bilaterally as well as multilaterally via the EU – is dominated by two issues that lack strategic vision and which in addition tend to work at cross-purposes: a political dialogue focused on human rights issues, and Europe's access to Chinese markets. This is not to say that European governments are unaware of strategic issues; clearly they are not. However, it is to say that they lack the ability to coalesce around a common vision and to mobilize resources behind it.⁵¹ This is of

⁴⁹ For a discussion, see Dyvad, Peter: "China's Response to the US Missile Defence Programme: National Options and Regional Implications," in Heurlin, Bertel and Rynning, Sten (eds.) (2005): *Missile Defence: International, Regional and National Implications*. London, Routledge, pp. 133-154.

⁵⁰ See Rynning, Sten: "Reluctant Allies? Europe and Missile Defence," in Heurlin and Rynning, *op. cit.*, pp. 111-132.

⁵¹ This is visible, for instance, in the way in which the EU handled the arms embargo issue in 2003-2004 – "actors within the system tended to position themselves on a case-by-case basis rather than through a coherent policy" – and this in spite of the newly adopted European Security Strategy. Kreutz, Joakim: "Reviewing the EU Arms Embargo on China: The Clash between Value and Rationale in the European Security Strategy," *Central European Review of International Affairs*, No. 22 (Summer 2004), pp. 43-58. David Shambaugh notes in relation to the same issue, the arms embargo, that the United States and the EU have more commonalities than differences on the issue of China but that they are poor at understanding one another. Therefore, "it is long overdue that those in the United States and Europe who work on China and Asian affairs interact considerably more with those involved in transatlantic relations." "The New Strategic Triangle: U.S. and European Reactions to China's Rise," *The Washington Quarterly*, Vol. 28, No. 3 (Summer 2005), pp. 7-25.



course a general problem in the EU, compounded, as already noted, by the Constitutional Treaty crisis and the issue of Turkish membership, but the problem is aggravated by the global character of the Chinese issue: the EU simply lacks a history and habit of addressing global security issues. Given the interests shared with the United States in relation to Asia and China, it is due time for a change of pace.

Conclusion

At the outset of this article we noted how the now former U.S. ambassador to NATO, Nicholas Burns, in 2003 thought he had encountered the most severe threat to the Alliance's future. Burns is now Under Secretary of State for Political Affairs and thus an integral part of the new team at the U.S. State Department that must rebuild allied ties after some bruising experiences. This new team, and the new impetus for allied cooperation, builds on the fact that allied tensions are rooted not so much in a particular person's policies – namely, George W. Bush's – but in a complex challenge to allied cohesion: diverse new security threats, distant regional engagements, and demands for flexible coalition building.

The scope of this challenge no doubt heralds turbulence for allied diplomacy but not its demise. This article investigated the potential for alliance continuity and found that the allies share enough values and interests to sustain the alliance: whether in relation to Iran and the Middle East, Afghanistan and Central Asia, or China and the Far East. Political leadership is vital to the realization of this potential, however, and here the article is cautiously optimistic: it is optimistic because the wake of the Iraq war has revealed a common awareness of these shared values and interests; it is cautiously optimistic only because friction continues to occur in relation to flexible designs for cooperation and rogue states and because Europe lacks the habit of thinking in global strategic terms.

The article's conclusions are rooted in a certain understanding of how the world works, as are all conclusions. The understanding here is Classical Realist. The article first engaged the broader Realist debate, notably in order to emphasize the distinction between Structural and Classical Realists. The former, often prominent in the debate on NATO, tend to be pessimists and search for signs that the Europeans are beginning to “balance” the United States. Structural Realists agree that Europe will continue to be a regional issue (though they disagree on the prospects for peace or war in the region) of little relevance to the United States' global engagement. John Mearsheimer, a critic of the U.S. invasion of Iraq in 2003, thus does not mention Europe in his assessment of post-Iraq policy.

Zbigniew Brzezinski does mention Europe and even labels it America's best ally in Middle Eastern questions. This view, starkly contrasting the view of Mearsheimer, is drawn from the Classical Realist understanding of power and purpose. Section two and three of this article explored this understanding. Section two outlined the big view, using the Middle East as the point of entry into the Classical Realist understanding of pluralism in current world politics and the argument that the Atlantic Alliance will survive only if it is reformed to reflect political pluralism, and also the argument that a strengthened Alliance must tie in with a type of global concert of great powers to handle common problems. In essence, the West must unite in order to form the core of such a concert.

Section three confronted this big view with a series of issues that trouble the Alliance and which highlight the importance of political leadership. The discussion criticized the widespread view that George W. Bush and the neoconservatives are to blame for the Alliance's troubles: Europe's crisis of identity and political leadership and also the complexity of today's threats are at least as important to the understanding of NATO's



challenges. Complexity and a weakened collective leadership have resulted in designs for flexible cooperation significantly in both NATO and the EU. The broad recognition of this necessity is one encouraging sign. Another is the growing alignment on the issue of nuclear proliferation in relation to North Korea and Iran, although both cases remain unpredictable and potentially disruptive. Finally, the case of China, Russia, and India provides ground for optimism in the sense that shared Western interests are readily identifiable, as is the scope for diplomatic action. Worryingly, Europeans seem to be realizing the depth of this issue only slowly, inhibited as European strategic thinking is by the aforementioned European identity crisis.

The overall conclusion is that NATO will continue but also undergo significant reform, notably to better reflect political pluralism. Pluralism must be operational in the shape of flexible coalitions, but also in the shape of political coordination at the highest levels of state. This is the recipe for the continued influence of the West in world politics. There are reasons to be cautiously optimistic, as underscored here, but it is appropriate to conclude with an observation made by Henry Kissinger in relation to political leadership. At issue is an “educational challenge,” namely “how to graduate the computer age from the processing of information to the fostering of a vision of our society’s destiny.”⁵² The prime challenge of political leadership today is to define the substance and direction of the West, and there is a continuing need for this to be done.

⁵² Kissinger, Henry (2001): *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*. New York, Simon & Schuster, p. 286.



UNISCI Discussion Papers

THE EUROPEAN DEFENSE INDUSTRY: PROSPECTS FOR CONSOLIDATION

AUTHOR¹:**TERRENCE GUAY**
Pennsylvania State University**DATE:****October 2005**

Introduction

Europe's defense industry is at a crossroads. Pressures are building to continue the consolidation that began in the late 1990s, but which has stalled for half a decade. European firms now appear poised to take the next step in restructuring. However, the direction of the step and the manner in which it will be taken is uncertain, since the effects of the political dimension, which plays such an influential role in defense industry matters, are difficult to determine. At the same time, it is impossible to discuss Europe's defense industry without considering changes that have taken place in the United States (US). In this article, we will review the current state of affairs within the European defense sector, and examine the options for firms and their governments.

1. The recent path

The end of the Cold War forced defense firms around the globe to adapt to a dramatically different operating environment. With defense spending plummeting in almost every country, defense companies had few options. They could: merge with or acquire other firms in the hope that economies of scale and scope would ensure their survival; find or develop new export markets; diversify into other sectors that were less dependent on government defense contracts; or go out of business, in effect, by selling themselves to the highest bidder. European and US defense firms pursued each of these strategies, but the timing, pace, and industrial structure varied considerably.

Europe's defense industry began the 1990s as a collection of national defense fiefdoms. While the US defense industry was rapidly consolidating during the first half of the decade, most European firms continued to look inward. European consolidation at this time took the form of large national defense champions acquiring small domestic firms (a strategy pursued by Germany's Daimler-Benz), or big companies acquiring targets in countries with minor

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.



defense industries (e.g., France's Thomson-CSF purchasing the defense electronics business of the Dutch Philips). Transnational collaborations that did exist generally took the form of joint ventures (for products like missiles) or multinational consortia (like the Eurofighter) – both of which enabled defense firms to maintain their national independence. Large-scale cross-border mergers were hindered by the reluctance to see a domestic company acquired by a foreign firm. This concern was most evident in the political realm, as national governments worried about the loss of sovereignty and the political consequences of restructuring-induced job losses that might accompany such an acquisition. France's *dirigism* was (and remains) the most recognizable form of government involvement in the defense sector, but all European countries employed similar policies to some degree. Company executives were equally resistant to large-scale rationalization due to the uncertainty of what the industrial landscape would look like once these forces were unleashed. The status quo was the safest option for both government and business.

By the late 1990s, this situation became untenable. Given the consolidation in the US and the political impetus for a European Security and Defense Policy (ESDP) within the European Union (EU), European defense firms found themselves under political and economic pressure to consolidate.² The first major consolidation occurred in the United Kingdom (UK) in January 1999, when GEC agreed to sell its defense arm (Marconi Electronic Systems) to British Aerospace. The new entity was renamed BAE Systems (BAE). Nine months later the most significant cross-border defense union to date occurred. The first step, as in the UK, was national consolidation. As part of its privatization in June 1999, France's Aérospatiale joined with Matra to create an aerospace and defense electronics powerhouse. Four months later, this combined entity merged with Dasa to form European Aeronautic Defence and Space Company (EADS). CASA, Spain's leading aerospace and defense firm, also merged into EADS.

Similar consolidation occurred in related sectors. In October 1997, the French government announced that it would privatize Thomson-CSF, and bring Dassault Electronique, the space and defense electronics businesses of Alcatel, and the satellite businesses of Aérospatiale within the company. Thomson-CSF acquired Racal Electronics of the UK in June 2000 and was renamed Thales. Two companies now account for Europe's helicopter business: Eurocopter (a division of EADS) and AgustaWestland (which combined the helicopter interests within Italy and the UK). MBDA, the world's second-largest maker of missiles (behind Raytheon), was formed in 2003 by merging the missile interests of EADS, BAE, and Italy's Finmeccanica.

Table 1 shows that BAE now dominates Europe's defense industry, while EADS has roughly half the defense revenues of BAE and Thales and Finmeccanica come in third and fourth respectively. As described above, the paths of these mergers appear to represent two different strategies of consolidation. BAE is the result of the consolidation of much of the UK's national defense infrastructure into one company, without any major cross-border ties. EADS, on the other hand, was formed via a "merger of mergers," thereby producing a company that would be in a stronger position to negotiate transnational ventures. It is significant that the momentum to create EADS was driven not so much by national leaders, but by corporate executives who made a conscious and calculated decision to keep their respective national leaders uninformed of the plans, until the advanced stage of the

² Guay, Terrence and Callum, Robert: "Future Prospects of Europe's Defence Industry", *International Affairs*, Vol. 78, No. 4 (October 2002), pp. 757-779.



negotiation.³ By such unusual discretion, political meddling in what was essentially a business decision was kept to a minimum – a situation that is rare in defense industry matters.

2. Pressures for change

Some 5-6 years later, new pressures have arisen that make the status quo untenable. These pressures are economic and political in nature, and originate in both Europe and the US.

2.1 Consolidating Europe's Remaining Defense Sectors

While the bulk of Europe's aerospace and defense electronics sectors has consolidated into BAE, EADS, and Thales, other sectors have not followed suit. These include principally land vehicles, naval shipyards, and aircraft engines. Europe has 20 naval shipbuilders and 23 yards, while the US has only two companies making warships (Northrop Grumman and General Dynamics) and six yards.⁴ Despite the overcapacity in Europe, a result of less spending by governments on warships, consolidation has been exceedingly slow since the naval sector remains divided along national lines.⁵ Germany's ThyssenKrupp acquired Howaldtswerke-Deutsche Werft (HDW), Germany's biggest shipyard, in 2004 and was renamed ThyssenKrupp Marine Systems (TMS). In October 2004, the French government announced plans to privatize as much as 49 per cent of DCN, and began prodding Thales to merge its naval business with DCN. Such a union then would be in a stronger position to combine with TMS, which is now Europe's largest shipyard group. This "EADS approach" to naval consolidation still has to overcome contentious issues over ownership and which shipyards (in France or Germany) are to be closed. Other shipbuilders in Italy and Spain also would need to be coaxed into joining a Franco-German shipbuilder. Consequently, the consolidation of the naval shipbuilding sector will likely take time, despite the clear economic logic of such a move.

Demand for military vehicles has dropped sharply since the end of the Cold War.⁶ The German military vehicles sector has shrunk from 44,000 workers in 1989 to just 10,000 in 2000, while France's GIAT reduced its workforce from 17,000 in 1991 to 7,000 in 2001. Spending by the UK Ministry of Defense on combat vehicles dropped 70 per cent between 1990 and 2000. While the industry has responded to the decline in demand with employment reductions, there has been little in the way of company consolidation. In fact, the number of manufacturers of light tracked vehicles worldwide actually increased from 12 to 55 between 1993 and 2003. Consolidation has gone furthest in the UK, with BAE's 2004 acquisition of Alvis Vickers (a company produced by Alvis's acquisition of Vickers from Rolls-Royce in 2002 and of GKN in 1998) making it the only producer of military combat vehicles. In Germany, there are two main producers of land vehicles: Rheinmetall and KMW (the name

³ Rossant, John: "Airbus: Birth of a Giant", *Business Week* (International Edition), 10 July 2000, in http://www.businessweek.com/2000/00_28/b3689015.htm.

⁴ Spiegel, Peter: "Rationalisation Plans Still to Get Off the Drawing Board", *Financial Times*, 13 September 2005.

⁵ *The Economist*: "'Naval Shipyards: Pipe Dreams Aboard'", 28 October 2004.

⁶ Baumann, Hannes. (2003): "The Consolidation of the Military Vehicles Industry in Western Europe and the United States – Background Paper for the SIPRI Yearbook 2003", in http://www.sipri.org/milex/aprod/mv_background.pdf.



given to Wegmann's acquisition of Krauss-Maffei's military operations. Finally, France's state-owned GIAT is that country's lone producer. While four land vehicles producers in three countries (and minor firms in other countries) may not seem too unreasonable, the US, which spends far more than Europe on these types of weapons systems, has only two companies: General Dynamics and United Defense. Thus, there is an economic logic for further consolidation within Europe.

Even in aerospace and electronics, there are indications that further consolidation is possible. The French government has made it clear that it would like to see parts of Thales, of which it owns 31 percent, merged with EADS. While there is some economic logic to this, since electronics is among the most sophisticated and high margin components of aircraft, the primary impetus (as well as obstacle) is political. An EADS-Thales union would concentrate most of the French defense industry into one firm. Ideally for the government, this would occur after (or in conjunction with) some consolidation in the shipbuilding sector with Thales, as mentioned above, combining with DCN and perhaps other European naval builders. But such a union would disrupt the delicate balance between French and German industrial interests that is EADS. EADS is owned by Daimler-Chrysler (30 per cent), the Lagardère media group (15 percent), the French government (30 per cent), and the Spanish state holding company SEPI (5.5 percent). Although the remaining 34 percent of EADS shares are traded on the Paris, Frankfurt, and Madrid stock exchanges, the French and German governments dominate the strategic decision-making of the firm. Such sharing of interests is perhaps most clearly demonstrated with the need for two board chairmen and two chief executive officers – one French and one German for each post – with similar allocations among senior executives. Although not the most efficient of structures, it is but the most visible example of the delicate balancing of national interests. Thus, it is clear that a merger of Thales with EADS would tip the balance very clearly toward the French – a move that makes the Germans very uncomfortable and to date opposed to such an arrangement.

2.2 European Political Pressures

Only the US among the major transatlantic powers has returned to Cold War levels of defense spending. While most European countries cut their defense spending by a smaller percentage than the US between 1989 and 1999, few have increased spending by any significant amount in response to recent terrorist threats. As a result, between 1989 and 2003, US spending has declined by only one percent (in constant 2000 dollars), while in Europe budget cuts have been significant: 10 percent in France; 29 percent in Germany; and 21 percent in the UK.⁷ US weapons procurement, which already dwarfs European levels, is budgeted at \$78 billion for fiscal 2006, and is projected to increase by 17 percent and 11 percent a year in 2007 and 2008.⁸

Despite defense budget cuts at the national level, the EU continues to move toward a common defense policy, although the significance and tangibility of agreements varies considerably.⁹ Progress toward an ESDP of any meaning will positively influence trans-

⁷ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): "The SIPRI Military Expenditure Database", in http://first.sipri.org/non_first/result_milex.php.

⁸ Karp, Jonathan and Pasztor, Andy: "Pentagon Request May Set off Turf Battles", *Wall Street Journal*, 8 February 2005.

⁹ Howorth, Jolyon and Keeler, John T.S. (2003): *Defending Europe: The EU, NATO, and the Quest for European Autonomy*. Houndmills, Palgrave Macmillan.



European defense industry consolidation. Cooperation in weapons procurement will be a key test for the successful fusion of ESDP and defense industry consolidation. In 1998, France, the UK, Germany, and Italy signed an agreement giving a legal identity to the Joint European Armaments Organizations (commonly known by its French acronym – OCCAR). In October 2003, EU defense ministers backed ambitious plans to have their armed forces capable of working together by 2010.¹⁰ For the EU to have armed forces that were agile, flexible, deployable, and sustainable, member states would need to combine forces and focus on quality and increasing military spending. In 2004, EU foreign ministers approved the creation of the European Defense Agency (EDA), designed to improve Europe's military capabilities and support its security and defense policies. The aim of the EDA is to help member states improve cooperation on R&D, develop defense capabilities, foster armaments cooperation, and coordinate Europe-wide purchasing and contracting of weapons systems. As in most of the EU's defense-related initiatives, Britain and France played instrumental roles in establishing the EDA. For France, the EDA is a platform to create a European defense manufacturing base, supported by more spending on R&D and with contract preferences for European firms. In a sense, the EDA transfers France's statist approach to business-government relations to the EU level. For Britain, the EDA is a forum less for industrial policy than for improving the military capabilities of member states. Unfortunately, this divergence in views may not be healthy for the EDA's long-term viability.

European governments are showing a growing inclination to procure from European companies, which is upsetting some US defense firms that could often rely on steady sales to US allies. Airbus's military subsidiary beat Boeing and Lockheed Martin to win a €20 billion contract to supply seven European countries with 180 new military transport aircraft – the A400M.¹¹ Another test came in January 2004, when the UK opted to spend \$23 billion on refueling aircraft from EADS.¹² The 27-year contract was a major blow to Boeing, which has a near monopoly on tanker aircraft, and to BAE, which had teamed up with the US firm in the expectation that they would win the competition. The EADS-headed consortium included Rolls-Royce, which will manufacture the tankers' engines, and Thales, which will produce much of the avionics in factories in Britain. The Airbus-led team, AirTanker, emphasized that its A330s are partly built in the UK and half of all new planes and 90 percent of conversions of the old aircraft used for their bid will be built in the UK. AirTanker claimed that 7,500 jobs would be added or sustained if their bid was picked, while Boeing's team could claim just 5,000. With defense industry jobs in decline throughout Europe, a consortium's willingness to create jobs in the buyer's country seems to carry significant weight in the procurement process.

At the political level, then, European governments have a mixed record. On the one hand, they seem more willing to see Europe's defense industry strengthen vis-à-vis US firms, but they are less committed to institutionalizing these goals within the EU. It is too early to say whether EDA will have a significant impact on Europe's industrial base, but prior EU attempts in this area have been disappointing. Finally, the EU's constitutional crisis will give few leaders the courage to push for a more formidable ESDP.

¹⁰ Dempsey, Judy: "EU Looking to Defence Harmony by 2010", *Financial Times*, 4-5 October 2003.

¹¹ Spiegel, Peter: "Boeing's Main Rival Decides the best Offence is Defence", *Financial Times*, 19 November 2003.

¹² Odell, Mark; Spiegel, Peter and Daniel, Caroline: "Boeing to Lose out on \$23bn Deal", *Financial Times*, 23 January 2003.



2.3 The Next Stage for US Defense Firms

With the end of the Cold War, the US defense budget was slashed from \$422 billion in 1989 to \$290 billion in 1999 (in constant 2000 dollars).¹³ Prodded by defense officials, the industry hastened to adjust.¹⁴ Layoffs by firms such as Northrop, Hughes, Lockheed, General Dynamics, Litton Industries, and TRW marked a spate of “downsizings” and acquisitions, culminating in the mergers of Lockheed and Martin Marietta, Boeing and McDonnell Douglas, and Raytheon and Hughes. A 2003 Pentagon report found that the 50 largest defense suppliers of the early 1980s had been transformed into the top five contractors.¹⁵

US firms now dominate the global defense industry: seven of the top ten defense companies in the world are based in the US, including Lockheed Martin, Boeing, Northrop Grumman, Raytheon, General Dynamics, Honeywell, and Halliburton. The US defense industry consolidated quickly, but with the strong urging of the Pentagon. Most of the mergers occurred between 1993-1998. Since the late 1990s, major defense contractors have pursued three strategies: buying relatively small defense units from diversified US conglomerates (like General Motors and TRW); acquiring defense-related businesses outside of aerospace and electronics (such as information technology or shipbuilding); or expanding abroad by buying foreign defense firms. The first strategy has been just about exhausted at this point in time. The second strategy is likely to continue to be popular, especially in a post-9-11 world where the US government is spending considerable sums on Homeland Security, intelligence, and surveillance. It is the third strategy that is the most difficult to predict or pursue, especially since most of the smaller European defense firms now have been acquired by larger European or US companies. The next step for US firms would be to acquire or merge with large European companies – a much more significant development than the ad hoc alliances and collaborations that often arise with large multinational weapons systems. However, the obstacles to this strategy are formidable.

3. Possible scenarios

3.1 Trans-European

There are few remaining opportunities for purely national consolidation strategies. With the aerospace, electronics, and missiles sectors each reduced to one or two firms, shipbuilding and land vehicles are the most likely candidates for further national consolidation. Yet even this would be but a prelude to trans-European deals. There is, of course, a chance that a highly dramatic deal may be made. Daimler-Chrysler, with its recent attempts to concentrate its attention on its automotive business, may choose to sell its 30 percent stake in EADS, although German tax laws effectively preclude it selling before 2007.¹⁶ Pressure from the German government might prevent such a move, since numerous aerospace jobs (many tied to the non-defense work that EADS does, especially Airbus) almost certainly would be lost as a result.

¹³ SIPRI, *op. cit.*

¹⁴ Augustine, Norman: “Reshaping an Industry: Lockheed Martin’s Survival Story”, *Harvard Business Review*, (May-June 1997), pp. 83-94; Dowdy, John J.: “Winners and Losers in the Arms Industry Downturn”, *Foreign Policy*, Vol. 104 (1997), pp. 88-101.

¹⁵ Schneider, Greg and Merle, Renae: “Reagan’s Defense Buildup Bridged Military Eras”, *Washington Post*, 9 June 2004.

¹⁶ Mackintosh, James: “Daimler Opposes Thales Takeover”, *Financial Times*, 4 March 2005.



Despite the pressure coming from the French government to unite Thales and EADS, Thales has other options in Europe. One interesting possibility would be a union with Finmeccanica. While Thales chairman Denis Ranque has made clear his opposition to a deal with EADS, he has engaged in exploratory talks with the Italian defense firm.¹⁷ Finmeccanica is one of the few European defense firms that has strengthened significantly its defense business in recent years.¹⁸ It did so by unwinding joint ventures in which it was a partner and, in key areas like helicopters and avionics, buying out its partners' interests. The moves have catapulted Finmeccanica to the rank of major players in Europe's defense industry. A link with Thales would push the combined entity solidly into second place of European firms ranked by defense revenues – significantly ahead of EADS and not too far behind BAE.

3.2 Trans-Atlantic

In the case of both EADS and BAE, the Europeans have formed defense titans that can finally match their US counterparts. Given the virtually complete consolidation on the US side, and the largely stable situation among Europe's aerospace and defense electronics companies, there is a strong economic argument that transatlantic ties should be the logical next step.

In aerospace, there is speculation that BAE may be interested in selling the 20 percent stake it holds in Airbus (EADS owns the remaining 80 percent) which is valued at approximately \$4.6 billion.¹⁹ While EADS would be eager to acquire BAE's stake, the British firm's motivation would almost certainly be to focus more clearly on the US market. BAE's strategy in the US began several years ago. One reason British Aerospace opted to merge with GEC rather than Dasa was to own Tracor, GEC's largest subsidiary in the United States. The British are trusted with technology, specifically in their ability to prevent it falling into enemy hands by way of European defense contractors, and are allowed to buy into the US market, in a way that the French and Germans are not.²⁰ The US now accounts for 37 percent of BAE's revenues, which is now a more important market than the UK.²¹ In March 2005, BAE agreed to buy the US combat vehicle and armaments manufacturer United Defense Industries for \$4.1 billion.²² The largest acquisition in BAE's history, financed in part by the sales of stakes in several European joint ventures (including those with Finmeccanica and Saab) worth about \$1.9 billion, made the company's US arm the fifth-largest defense firm in the US. Ironically, this deal came a year after BAE thwarted General Dynamics' attempt to acquire the UK armored vehicle maker Alvis by offering a higher bid, thereby engineering a national rather than transatlantic consolidation in land vehicles.²³

While leery of more domestic mergers, some US officials (in both government and industry) have been quietly floating the idea of an Atlantic partnership.²⁴ Such an Atlantic

¹⁷ Hollinger, Peggy: "Thales Reins in Earnings Expectations over Dollar", *Financial Times*, 12 March 2005.

¹⁸ Spiegel, Peter: "Rising Star: An Acquisitive Finmeccanica Thrusts into Europe's Defence Dogfight", *Financial Times*, 24 August 2005.

¹⁹ Spiegel, Peter: "BAE's Airbus Stake 'Not for Sale'", *Financial Times*, 7 September 2005.

²⁰ *The Economist*: "A Survey of the Defence Industry", 20 July 2002.

²¹ Spiegel, Peter: "BAE Lifted by UK Military Programmes", *Financial Times*, 8 September 2005.

²² Huband, Mark: "BAE Advances on US with \$4bn Purchase", *Financial Times*, 8 March 2005.

²³ Merle, Renaë: "General Dynamics Loses Bid for Britain's Alvis", *Washington Post*, 4 June 2004.

²⁴ Squeo, Anne Marie and Cole, Jeff: "Defense Firms Mull Trans-Atlantic Deals", *The Wall Street Journal*, 19 July 1999; Ricks, Thomas E.; Squeo, Anne Marie and Cole, Jeff: "Pentagon Discussing with Europeans Possibility of Mergers with US Firms", *The Wall Street Journal*, 7 July 1999; Becker, Jeffrey: "The Future of Atlantic Defense Procurement", *Defense Analysis*, Vol. 16, No. 1 (2000), pp. 9-32.



merger would need to be supported by the White House, Congress, and the Pentagon, and would have to ensure the safety of key US technologies. Nevertheless, by expanding the geography of the market, the number of possible competitors is also simultaneously expanded, allowing firms to wring more savings out of consolidation while still allowing the benefits of competition. BAE and Northrop Grumman are two of the most frequently suggested targets for a transatlantic merger.

Despite the economic rationale for a transatlantic defense industrial base, political obstacles make such a market difficult to envision. Disagreements over the Iraq War, Galileo satellite system, and the EU arms embargo on China, combined with acrimonious trade disputes (particularly government support for Boeing and Airbus), have created a tense political environment that would make support for a transatlantic merger almost impossible. Additionally, in the post 9-11 “Global War on Terror” (GWOT) era, the Pentagon is shifting its spending priorities in ways that probably will not help European defense firms. With an emphasis on information technology, intelligence, surveillance, communications, and related technologies requiring high levels of security, foreign firms – even European ones – are at a competitive disadvantage for Pentagon contracts, even at the subcontractor level. The US Department of Homeland Security has a faster growing budget than the military defense budget, with investments expected to grow more than 10 percent each year until 2009. But most European firms will not be trusted to supply these needs. EADS has suggested that the company would consider opening production lines in the US, particularly if it were allowed to compete for major US defense contracts.²⁵ But until there is evidence of this in Washington, production facilities will remain within their respective borders.

Political obstacles exist on the European side as well, particularly in areas like shipbuilding and land vehicles. Before being acquired by BAE, United Defense reportedly presented a takeover bid to Rheinmetall, while General Dynamics was interested in purchasing the 49 per cent stake in KMW held by Siemens. However, the German government opposes takeovers of German military vehicles producers by US companies.²⁶ Additionally, the ownership structure of the military vehicles industry in Germany and France makes international acquisitions difficult. Two families hold controlling stakes in KMW and Rheinmetall, which serves to prohibit hostile takeovers and reduce the pressure for maximizing shareholder value. In France, state-ownership makes the acquisition of GIAT all but impossible. Only BAE is a serious player in transatlantic mergers in the land vehicles area, and it accomplished this with its acquisition of United Defense. With General Dynamics the only US-owned producer of land vehicles, it is unlikely that the Pentagon would permit the company’s takeover – even if there was a European company with whom such a merger would make strategic sense.

While outright transatlantic mergers may be difficult to pull off, more traditional collaborations on large weapons systems are still viable. While it has been long common for companies to team up when submitting bids, especially as a means to gain access to a market that for political reasons would otherwise be closed, transatlantic alliances contain their own set of problems. The most serious is technology transfer. The Pentagon does not trust many non-US defense firms with state-of-the-art technologies, fearing that such know-how may end up in the hands of enemies. Another problem with such collaborations is the demand by governments participating in such projects that companies in their countries should get a

²⁵ Odell, Mark: “Dollar Fall could Cost EADS €3 billion”, *Financial Times*, 12 January 2004.

²⁶ Baumann, *op. cit.*



certain proportion of the associated work. The eight countries partnering on the \$244 billion F-35 fighter jet project are squabbling over the allocation of research and production work.²⁷

Despite these formidable obstacles, transatlantic deals are more feasible now than in previous years. This is partly due to the small size of such acquisitions. For example, in 2003 two European producers of aircraft engines, FiatAvio and MTU Aero Engines, were acquired by US companies (The Carlyle Group and Kohlberg Kravis, respectively), and General Dynamics purchased the Austrian producer of military vehicles, Steyr Spezialfahrzeug.²⁸ European acquisitions of US-based companies were primarily by British companies.²⁹ Perhaps the most attractive European firm from the US perspective is BAE. General Dynamics, Boeing, and Lockheed Martin have all negotiated with BAE, but the deals fell apart when BAE refused to sell its profitable and fast-growing North American operations.³⁰

Conclusions

Several factors will affect developments in Europe's defense industry in the near term. The UK will play a pivotal role economically and politically. BAE sells more to the US government than any other non-US company, which would make it a valuable acquisition for a US defense contractor. Yet, while the US defense market is extremely important to BAE, so are the European defense and civilian markets. With the recent ascent of Airbus in the global aerospace industry, now surpassing Boeing in aircraft orders and production, it would be extremely awkward for a US defense company to become a part of the consortium as a result of acquiring BAE (unless, of course, BAE's stake in Airbus was sold to EADS). Publicly, BAE claims that it is not interested in selling its North American business unit. Certainly, a US firm could make an offer that BAE could not reasonably refuse, but negotiations by Northrop Grumman and Boeing have yielded no results and the premium that BAE would demand is too costly for any US company at this time. In leading the Labour Party to its third consecutive electoral victory, Tony Blair has positioned himself as one of the two most influential UK prime ministers since the end of World War II. Internationally, Blair has tried to stake out a position midway between the US and Europe. He is more pro-EU than most of his predecessors, yet has maintained good relations with both Presidents Bill Clinton and George W. Bush. In military procurement, the UK purchases more from Thales than from any US defense firm, and uses the French company as a counterweight to its largest contractor – BAE Systems. Thus, a tilt in the political relationship toward Washington or his European counterparts could set the stage for the next step by Britain's defense industry.

Secondly, the GWOT will affect defense industry restructuring in the types of products that defense firms will develop. Three of the top eleven US defense contractors (L-3 Communications, Science Applications International Corp., and Computer Sciences Corp.) are "non-traditional" defense firms, in the sense that they produce intelligence, surveillance, and communications products rather than planes, tanks, ships, or missiles. Also, as mentioned above, the budget for the Department of Homeland Security presents opportunities for these non-traditional companies, as well as for the likes of Lockheed Martin and Northrop Grumman. One consequence of this trend is that more traditional defense firms may seek to

²⁷ Merle, Renae: "Norway Threatens to Revoke Support for Strike Fighter", *Washington Post*, 16 April 2004.

²⁸ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): "Trends in Arms Production (2004)", in <http://web.sipri.org/contents/milap/milex/aprod/trends.htm>.

²⁹ Michaels, Daniel: "European Defense Firms Lock in on U.S.", *Wall Street Journal*, 11 November 2003.

³⁰ Spiegel, Peter: "General Dynamics Breaks Off Merger Talks with BAE", *Financial Times*, 22 October 2003.



acquire these recent additions to the list of top defense suppliers. Such acquisitions will almost certainly be among US firms or among European companies, since it is hard to imagine US officials approving European purchases of US firms while this sector is still regarded as important to nurture while conducting the GWOT.

Third, US-Europe relations, broadly defined, will determine whether more transatlantic deals are possible. The current state of US-Europe relations is not encouraging. While there have been some transatlantic acquisitions over the past years, BAE's purchase of United Defense is the only one of any real significance. And although an industry panel appointed by the French defense ministry called for increased transatlantic partnerships with French industry as part of a strategy to maintain the sector's competitiveness, Paris seems unwilling to take the first step.³¹ An improvement in relations between Washington, Paris, Berlin, and other European capitals is a prerequisite for further deals between US firms and continental Europe.

Fourth, changes in military equipment procurement could affect industrial developments. Clearly, the amounts spend by defense ministries will have an effect on the speed of restructuring. A second aspect of procurement changes is an emphasis on systems integration rather than weapons platforms.³² This trend started with the Pentagon, but has now been adopted by the Europeans, too. A company that can integrate systems that link ships, aircraft, tanks, and satellites into a seamless network will have an edge in winning contracts, as Thales has discovered. A third aspect of procurement is an even greater pressure to "buy domestic." In the current political environment, it is hard to envision the Pentagon purchasing any significant amount of weapons systems from non-US suppliers (BAE excepted for reasons already discussed). The EU-15 countries have cut dramatically their purchases of US weapons in recent years. These countries bought \$1.4 billion in arms from the United States in 2003, down from \$3.5 billion in 2000. Central and Eastern European countries that joined the EU in 2004, particularly Poland, have a greater export potential for US defense companies. However, even this market may prove difficult if membership, and the obligations and policy harmonization that accompanies it, results in "New Europe" becoming more like "Old Europe."³³ At the same time, the share of the international arms market held by US firms has shrunk from 40.4 percent in 2000 to 28.5 percent in 2004 (see TABLE 2). Given the decline in European and global purchases of US-made weapons, the US government is going to be very reluctant to increase its spending on European-made equipment.

Fifth, within a decade it should be clear whether ESDP and other EU-initiated defense and defense industrial policies amount to anything substantial. It will be an immense challenge for an institution of 25 members to reach agreement on important foreign, security, and defense policy matters, let alone whether and how military force should be used. It will require a political will that the EU could not muster in the Iraq War to address many of the challenges in the medium-term future (GWOT, relations with Russia and China, and regional stability in North Africa and the Middle East, to name a few). The opportunities on the defense economics front appear more manageable, but by no means assured. One of the next big steps that the EU could take in achieving a truly single economic market would be to apply such liberalizing principles to the market for defense equipment. EU treaties currently

³¹ Spiegel, Peter: "French to Warn EU it Lags US on Defence", *Financial Times*, 6 June 2005.

³² Spiegel, Peter: "Procurement Undergoes a Sea Change", *Financial Times Special Report: Defence Industry*, 1 December 2004.

³³ Manners, Ian and Whitman, Richard (eds.) (2001): *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester, Manchester University Press.



exempt arms production and procurement from EU rules, such as antitrust and open procurement policies. While the EDA and OCCAR may go some way toward opening weapons procurement, treaty revisions would be the best way to forge a single market for defense-related material. The pursuit of such political and economic policies discussed here face huge obstacles from mostly large European countries (particularly France and the UK) that still cling to the notion that preserving an indigenous defense industry is essential for national security. In August 2005, the French government identified ten sectors, including defense, which would be protected from foreign bids.³⁴ The government went so far as to reserve the right to bar foreign takeovers even of companies that had subsidiaries operating in these sectors, thereby extending government protection to a large swathe of firms. Until this concern is ameliorated by greater political integration, including an ESDP that the rest of the world takes seriously, countries like France, Germany, and the UK will continue to swim against the tide of market forces and corporate decision-making.

At the national level, key European governments remain relatively hostile to acquisitions by non-domestic (especially US) firms. For example, the German government opposes takeovers of German military vehicles producers by US companies.³⁵ In France, partial ownership by the state and trusted shareholders (*noyau dur*) of defense companies makes acquisitions by firms virtually impossible. Consequently, such concerns – not only with a transatlantic dimension but a European one, too – will be difficult to overcome in the near-term.

Table 1: Top Ten European Defense Companies (2005)³⁶

EU RANK	WORLD RANK	COMPANY	COUNTRY	2004 DEFENSE REVENUE *	2004 TOTAL REVENUE*	% OF REVENUE FROM DEFENSE
1	4	BAE Systems	UK	\$20,345	\$35,526	80
2	7	EADS ³⁷	Multiple	10,506	43,388	24
3	9	Thales	France	8,869	14,053	63
4	11	Finmeccanica	Italy	7,671	12,808	60
5	16	DCN	France	3,547	3,547	100
6	18	Rolls Royce	UK	3,069	11,367	27
7	23	Snecma ³⁸	France	2,183	9,278	24
8	24	Titan ³⁹	France	2,004	2,047	98
9	25	Saab	Sweden	1,900	4,200	45
10	26	Rheinmetall	Germany	1,883	4,653	41

* Figures are in US\$ million. Currency conversions calculated using prevailing rates at the end of each firm's fiscal year.

³⁴ Hollinger, Peggy and George Parker: "France Lists Sectors to be Excluded from Foreign Bids", *Financial Times*, 1 September 2005.

³⁵ Baumann, Hannes: "The Consolidation of the Military Vehicles Industry in Western Europe and the United States – Background Paper for the SIPRI Yearbook 2003", (2004), in http://www.sipri.org/milex/aprod/mv_background.pdf.

³⁶ Figures derived from Defense News Top 100, in <http://defensenews.com/content/features/2005chart1.html>.

³⁷ EADS is 30.2% owned by DaimlerChrysler (Germany), 30.2% by SOGEADE (a French holding company comprised of Lagardère and the French state), and 5.5% by SEPI (Spanish state holding company). Approximately 34% of EADS shares are held by the public. EADS is registered in the Netherlands.

³⁸ Snecma and SAGEM (also of France) merged in 2005 to create Safran Group.

³⁹ The US company L-3 Communications (ranked 13th globally) proposed buying Titan in May 2005.

*Table 2: International Arms Sales: Top Ten Suppliers of Major Conventional Weapons (2000-2004)⁴⁰*

Supplier	2000	2001	2002	2003	2004	2000-2004
Russia	4,016	5,516	5,541	5,655	6,197	26,925
United States	6,400	5,079	4,470	4,528	5,453	25,930
France	717	1,111	1,301	1,107	2,122	6,358
Germany	1,195	529	551	1,514	1,091	4,878
UK	1,121	1,081	670	593	985	4,450
Ukraine	326	631	255	454	452	2,118
Canada	124	78	356	591	543	1,692
China	157	349	415	390	125	1,436
Sweden	280	432	108	210	260	1,290
Israel	272	226	289	188	283	1,258
World Total	15,840	16,618	15,692	17,178	19,162	84,490
US % of Total	40.4%	30.6%	28.5%	26.4%	28.5%	30.7%

⁴⁰ Figures derived from the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), in <http://www.sipri.org/contents/armstrad/app10A2005.pdf>. Figures are in US\$ million at constant (1990) prices.



UNISCI Discussion Papers

JUSTICE FOR PEACE: REDRESSING VICTIMS AND HUMAN SECURITY

AUTHOR¹:**DANIEL GARCÍA**
University of Seville**DATE:****October 2005**

Introduction

It is commonly asserted that, facing increased and more complex challenges, the international community needs a new paradigm of security, shifting from the security of state to the security of people. This new paradigm of security for the 21st Century centred on people is based on the concept of *human security*, with its own content: “Human security means protecting fundamental freedoms, freedoms that are the essence of life. It means protecting people from critical (severe) and pervasive (widespread) threats and situations. It means using processes that build on people’s strengths and aspirations. It means creating political, social, environmental, economic, military and cultural systems that together give people the building blocks of survival, livelihood and dignity.”²

The demands of human security involve a broad range of interconnected issues grouped in two areas of action: protection and empowerment³. One of the issues which lays the groundwork for human security in both areas of action is helping countries to recover from conflict, particularly, internal conflict. An integrated human security framework for a post-conflict society would be based on, at least, five clusters closely interconnected : ensuring public safety; meeting immediate humanitarian needs; launching rehabilitation and reconstruction; emphasizing reconciliation and coexistence; promoting governance and empowerment⁴. From these five clusters, one seems particularly relevant under international law. In order to recover from violent internal conflicts where a situation of gross violations of human right has taken place, one should emphasize reconciliation and coexistence. Nevertheless, this must be done without betraying justice. This lesson is well established in

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 *Human Security Now*, Report of the Commission on Human Security, New York, 2003, p. 4. The idea of creating such Commission was launched at the 2000 UN Millennium Summit and is co-chaired by Mrs Sadako Ogata, Mrs Amartya Sen and others.

³ As it is observed in the Report *Human Security Now*, “protecting people’s security requires identifying and preparing for events that could have severe and widespread consequences.” (*op. cit.*, p. 10). Empowerment, that is, “people’s ability to act on their own behalf and on behalf of others is also instrumental to human security. People empowered can demand respect for their dignity when it is violated. They can create new opportunities for work and address many problems locally. And they can mobilize for the security of others” (*op. cit.*, p. 11)

⁴ *Human Security Now*, *op. cit.*, p. 61.



United Nations as its General-Secretary observes: “While United Nations efforts have been tailored so that they are palpable to the population to meet the immediacy of their security needs and to address the grave injustices of war, the root causes of conflict have often been left undressed. Yet, it is in addressing the causes of conflict, through legitimate and just ways, that the international community can help prevent a return to conflict in the future. Peace and stability can only prevail if the population perceives (issues) can be addressed in a legitimate and fair manner. Viewed this way, prevention is the first imperative of justice”.⁵

Justice and reconciliation in most transitions from conflict to peace go hand by hand, as it is observed in the Report of the Commission on Human Security: “the first (justice) relating to the events that occurred in the conflict phase, focuses on establishing the truth of what has happened, upholding justice for the victims and punishing the perpetrators. The second (reconciliation) focuses on establishing the rule of law, developing a human rights regime and strengthening judicial systems.”⁶

From a human security perspective is essential to restore trust among the people of divided communities, particularly in recent kind of internal conflicts, “inter-group conflicts” where there are not two but many sections of population confronted. In such cases mediation and implementation of peace accords mainly have failed, sometimes with disastrous consequences.⁷ Thus, is vital that former enemies are encouraged to interact, to engage and to coexist, building up increasing sense of security and respect for others⁸. As the General-Secretary of United Nations has pointed out, “our experience in the past decade has demonstrated clearly that the consolidation of peace in the immediate post-conflict period, as well as the maintenance of peace in the long term, cannot be achieved unless the population is confident that redress for grievances can be obtained through legitimate structures for the peaceful settlement of disputes and the fair administration of justice.”⁹

It is, thus, equally important to build confidence among former adversaries, to provide security to ordinary people trying to rebuild their lives and communities after conflict.¹⁰ For this aim to be successfully reached, a first priority is to recognize the legitimacy and dignity of the victims of the conflict.¹¹ In post-conflict situations and where transitional justice processes are under consideration, a particularly important constituency is the country’s victims. Consequently, “the United Nations must assess and respect the interests of victims in the design and operation of transitional justice measures.”¹² What are the consequences of such statement?

⁵ *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*. Report of the Secretary General, United Nations Documents, S/2004/616, 23 August 2004, paragraph 4.

⁶ *Human Security Now*, *op. cit.*, p. 61.

⁷ *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. General Assembly Docs. A/59/565, 2 December 2004, paragraphs 85 and 86. Footnotes and annotations to this report are available online at <http://www.un.org/secureworld>.

⁸ *Human Security Now*, *op. cit.*, p. 66.

⁹ *The Rule of Law...*, *op. cit.*, paragraph 2.

¹⁰ *A more secure world: our shared responsibility*, *op. cit.*, paragraph 221.

¹¹ *Human Security Now*, *op. cit.*, p. 66.

¹² *The Rule of Law...*, *op. cit.*, paragraph 18.



1. Transitional justice and victims

In the language of United Nations, justice is a multidimensional concept. With a procedural connotation, it firstly refers to the rights of the accused in the context of international penal tribunals. Secondly, justice implies regard for the interests of victims (restorative justice). Finally, justice would imply taking into account the well being of society at large (repressive-preventive justice of crimes and violence). Normally, there is a fair balance among these three dimensions of justice. Nevertheless, such *status quo* is broken when it is the case of “transitional justice”, that is, “the full range of processes and mechanisms associated with a society’s attempts to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation.”¹³

In the recent Report of the Special Reporter on the independence of judges and lawyers, Leonardo Despouy, *Civil and Political Rights, including the question of independence of judiciary, administration of justice, impunity*, regarding justice in period of transition – paragraphs 43 to 57 of the Report- redress for victims is not considered. Furthermore, section D “Re-establishing truth and ensuring justice, reparation and compensation for victims” – paragraphs 49 to 53- there is not even a single mention of victims nor their rights to reparation and compensation is done. The Special Reporter focuses on the procedural¹⁴ and preventive¹⁵ dimension of justice in the case of transitional justice, omitting any reference to restorative justice, whereas indeed, “strategies must be holistic, incorporating integrated attention to individual prosecutions, reparations, truth-seeking, institutional reform, vetting and dismissals, or an appropriately conceived combination thereof.”¹⁶ Yet, General Secretary of United Nations has denounced that the international community has rushed to prescribe a particular formula for transitional justice, emphasizing either criminal prosecutions or truth-telling, without first affording victims and national constituencies the opportunity to consider and decide on the proper balance. In his opinion, nevertheless, transitional justice must be seen in a way that extends well beyond courts and tribunals.¹⁷

What it is at stake, according to the General-Secretary, is to accept rendering justice to victims independently of prosecuting the perpetrators of gross violations of human right. Furthermore, the key is recognising the need to redress victims, compensation from state included, autonomously of the eventual conviction of perpetrators. It is a fact that, in post-conflict countries, most of perpetrators of serious violations of human rights and international humanitarian law will never be tried, whether internationally or domestically.¹⁸ Thus, in post-conflict countries, other transitional justice mechanisms “may need to be put in place in order

¹³ *Ibid.*, paragraph 8.

¹⁴ “A State going through or emerging from a crisis must not only ensure that particular violations are punished under the law, but also examine the whole of the judicial system and its operation to ensure that it is compatible with international human rights law [...] In a transition context, proper administration of justice may also be hampered by factors such as ...i) the absence of mechanism for protecting witnesses, ii) the absence of a legal framework for protecting lawyers defending persons accused of violations [...]”. *Civil and Political Rights, including the Question of Independence of Judiciary, Administration of Justice, Impunity*, 20 January 2005, E/CN.4/2005/69, paragraphs 50 and 51, in <http://www.ochr.org/english/issues/judiciary>.

¹⁵ “The State must entrust responsibility for trying the main perpetrators of serious and massive human rights violations to the ordinary courts [...] It may set up a para-judicial instance such as a truth and reconciliation commission... These two measures may be taken simultaneously or consecutively”. *Ibid.*, paragraph 49.

¹⁶ *The Rule of Law...*, *op. cit.*, paragraph 26.

¹⁷ “The challenges of post-conflict environments necessitate an approach that balances a variety of goals, including the pursuit of accountability, truth and reparation, the preservation of peace and the building of democracy and the rule of law.” *Ibid.*, paragraph 25.

¹⁸ *Ibid.*, paragraph 46.



to overcome the inherent limitations of criminal justice processes... in particular to help satisfy the natural need of victims' relatives to trace their loved ones and clarify their fate; to ensure that victims and their relatives are able to obtain redress for the harm they have suffered."¹⁹

2. Rendering justice to victims: greater focus on reparation needed

Rendering justice to victims not only morally necessary but also a pragmatic choice since, as Theo van Boven has observed, justice is a prerequisite for restoring and enduring peace and welfare at national and international level.²⁰ Thus, rendering justice to victims is seen in connexion with other general interests at stake such as peace and national reconciliation. In this sense, witness the experience of the ad hoc International Penal Tribunal for Rwanda. In Security Council Resolution 955 (1994) justice is in paragraphs 6 and 8 must be read in connexion with national reconciliation in paragraph 7. Hence, it is possible to distinguish within the concept of transitional justice two complementary dimensions: on the one hand, repressive-preventive justice of those who have committed serious crimes under international law as a way to assure peace and national reconciliation. On the other hand, restorative justice, that is, rendering justice specifically to the victims of serious human rights abuses (in particular, war crimes, crimes against humanity and genocide). What is implied in the idea of rendering justice to victims is like a two-side coin: firstly, granting them access to justice; secondly, granting them reparation and compensation²¹.

After an internal conflict, any society is divided between the need to shed light up the recent past and the exigency of searching for national reconciliation. In such a context, the role of victims is crucial since those having suffered serious crimes may feel betrayed in their search for justice and, probably, they will take revenge provoking a new spectrum of generalised horror and death. Thus, a fair balance must be redressed between the need of justice, by way of convicting the perpetrators and redressing for victims with the final aim of reconciliation. In the words of Ilaria Bottigliero, we face "the necessity to rehabilitate victims, with a final aim of reconciliation, reparation, forgiveness, apology and restoration of the social environment injured by the atrocities committed."²² Accordingly, more important than the quantity of perpetrators judged and convicted for serious human rights abuses would be the fact that population victimized see the sun set of the "culture of impunity" in the light of the new dawn of "culture of accountability".

In the Report of the Secretary-General entitled *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, 21 March 2005, the idea of accountability is stressed: "We therefore need new mechanisms to ensure accountability –the accountability of States to their citizens, of States to each other, of international institutions to their members and of the present generation to future generations. Where there is accountability we will progress."²³ The reason is advanced in previous paragraph 17 of the same Report: "We will not enjoy

¹⁹ *Ibid.*, paragraph 47.

²⁰ Van Boven, T. (1999): "Rendering Justice to Victims: a Case for Reparations", in *Realism and Moralism in International Relations. Essays in Honour of Franz A.M. Alting von Geusau*. The Hague, Kluwer Law International, p. 197.

²¹ See, *inter alia*, Resolution 40/34 of 29 November 1985, adopting the *United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*. Recently, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and to Reparation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Humanitarian Law*, annexed to the United Nations Human Rights Commission's Document E/CN.4/2005/59, of 22nd April 2005.

²² Bottigliero, I. (2004): *Redress for Victims of Crimes under International Law*. Leiden, Martinus Nijhoff, p. 37.

²³ "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All", Report of the Secretary-General, 21 March 2005, A/59/2005, paragraph 22.



development without security, we will not enjoy security without development, and we will not enjoy either without respect for human rights. Unless all these causes are advanced, none will succeed.”²⁴

As a consequence, the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004, has observed in its Report of 25 January 2005 that restorative justice (rendering justice to victims) must be at the same level than repressive-preventive justice (justice on behalf of peace). It would not be acceptable that, in the case of conflict between both dimensions of transitional justice, the former should be delayed in favour of the latter. That would be contrary to the aim of human security in those societies after internal conflicts, as the General-Secretary has pointed out in its Report of 21 March 2005. In fact the very title of this Report *In larger freedom*, “encapsulates the idea that development, security and human rights go hand in hand.”²⁵ Thus, the International Commission of Inquiry on Darfur observes in its Report regarding Truth and Reconciliation Commissions:

“A Truth and Reconciliation Commission could play an important role in ensuring justice and accountability. Criminal courts, by themselves, may not be suited to reveal the broadest spectrum of crimes that took place during a period of repression, in part because they may convict only on proof beyond a reasonable doubt. In situation of mass crime, such as have taken place in Darfur, a relatively limited number of prosecutions, no matter how successful, may not completely satisfy victims’ expectations of acknowledgement of their suffering. What is important, in Sudan, is a full disclosure of the whole range of criminality. (Nevertheless)... Truth and Reconciliation Commissions established for the purpose of substituting justice or producing a distorted truth should be avoided.”²⁶

3. International practice confronting the challenges of human security.

Locating tribunals inside the countries concerned is publicly recognized as essential under a human security approach. The main reason is because of its closer proximity to the evidence and witnesses and it being more accessible to victims. Such accessibility allows victims and their families to witness the processes in which their former tormentors are brought to account.²⁷ That would fulfil the first dimension of rendering justice to victims –granting them access to justice-. It would leave, nevertheless, the second dimension: granting them reparation and compensation.

The Statute of the Special Tribunal for Sierra Leone²⁸ includes some articles providing rights for victims granting them access to justice but omitting any reference to reparations²⁹. Similarly, the Agreement reached on March 2003 between the United Nations and the Government of Cambodia for prosecution of perpetrators of crimes under international law during the period of the Democratic Kampuchea³⁰, also includes some provisions relating to procedural rights of victims but there are no dispositions referring to reparation.

²⁴ *Ibid.*, paragraph 17.

²⁵ *Ibid.*, paragraph 14.

²⁶ “Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General”, paragraphs 617 and 621.

²⁷ *The Rule of Law...*, *op. cit.*, paragraph 44.

²⁸ See “Agreement Between the United Nations and the Government of Sierra Leone on the Establishment of a Special Court for Sierra Leone”, 16 January 2002, Appendix II, UN Doc. S/2002/246.

²⁹ See articles 15.2, 16.4 and 17.2.

³⁰ Annexed to General Assembly Resolution A/RES 57/228 B, of 13 May 2003.



The concept of Justice in the Preamble of the Rome Statute –in paragraphs 4 and 11³¹- does not imply rendering justice to victims but repressive-preventive justice, punishing the perpetrators of serious crimes under international law as a way of ensuring respect for an international public order. Furthermore, justice and peace are clearly linked in paragraphs 3³² and 7³³ of the Preamble. Reading these paragraphs, justice means some kind of obligations under international law whose respect must be assured by the international community by judging and convicting the individual perpetrators of such violations which, by themselves, are tantamount to major attacks to an international public order³⁴.

The Rome Statute would have lost, in my opinion, a good chance of asserting this dimension of human security in post-internal- conflict societies. The relevance of this omission is evident, since the experience of hybrid courts, particularly the Special Tribunal of Sierra Leona and its trouble in financing by voluntary contributions, may suggest the convenience of addressing the International Criminal Court instead of a new specific mixed penal tribunal for a case of grave abuses of human rights and violations of humanitarian law, in the context of an internal conflict, as a way of restoring peace and reconciliation in the zone. See, recently, the example of Darfur in Sudan. The International Commission's recommendations in its Report of 25 January 2005 were not only that the Security Council referred the situation in Darfur to the International Criminal Court, pursuant to Article 13 (b) of the Statute of the Court³⁵, but also that: "the Security Council should, however, act not only against the perpetrators but also on behalf of victims. In this respect, the Commission also proposes the establishment of an International Compensation Commission, consisting of fifteen (15) members, ten (10) appointed by the United Nations Secretary-General and five (5) by an independent Sudanese body."³⁶ Nevertheless, up to date no Security Council resolution has established an International Compensation Commission³⁷.

The legal grounds for this approach are found in the same Charter of United Nations and in the development of international law of human right. As far as the former is concerned, "In signing the Charter of the United Nations, States not only benefit from the privileges of sovereignty but also accept its responsibilities. Whatever perceptions may have prevailed when the Westphalian system first gave rise to the notion of State sovereignty, today it clearly carries with it the obligation of a State to protect the welfare of its own peoples and meet its obligations to the wider international community".³⁸ Regarding the latter, "The universal recognition and acceptance of the right to an effective remedy (a basic human right) cannot but have a bearing on the interpretation of the international provisions on State responsibility

³¹ "Affirming that the most serious crimes of concern to the international community as a whole must not go unpunished and that their effective prosecution must be ensured by taking measures at the national level and by enhancing international cooperation." And "Resolved to guarantee lasting respect for the enforcement of international justice", respectively.

³² "Recognizing that such grave crimes threaten the peace, security and well-being of the world".

³³ "Reaffirming the Purposes and Principles of the Charter of the United Nations, and in particular that all States shall refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any manner inconsistent with the Purposes of the United Nations,"

³⁴ Carrillo Salcedo, J. A.: "La Cour Pénale Internationale: l'Humanité trouve une place dans le Droit International", *Revue Générale de Droit International Public* (1999), p. 23.

³⁵ What the Security Council did on 31 March 2005 by way of Resolution 1593, adopted under Chapter VII of the United Nations Charter.

³⁶ "Report of the International Commission of Inquiry on Darfur...", *op. cit.*, paragraph 649.

³⁷ Specifically for victims of terrorism, Security Council 1566 of 8 October 2004 recommended the study of the establishment of an International Fund for compensating these victims. The study is not yet finished.

³⁸ *A more secure world: our shared responsibility*, *op. cit.*, paragraph 29.



for war crimes and other international crimes. These provisions may now be construed to the effect that the obligations they enshrine are assumed by States not only towards other contracting States but also vis-à-vis the victims, i.e. the individuals who suffered from those crimes. In other words, there has now emerged in international law a right of victims of serious human rights abuses (in particular, war crimes, crimes against humanity and genocide) to reparation (including compensation) for damage resulting from those abuses.”³⁹

In this way, “States have the obligation to act not only against perpetrators, but also on behalf of victims –including through the provision of reparations.”⁴⁰ In other words, “Serious violation of international humanitarian law and human rights law can entail not only the individual criminal liability of the perpetrator but also the international responsibility of the State (or state-like entity) on whose behalf the perpetrator was acting. This international responsibility requires that the State (or the state-like entity) pay compensation to the victim.”⁴¹

The establishment of the Trust Fund for Victims for the International Criminal Court, although reflecting a growing international consensus that reparations play an important role in achieving justice for victims⁴², would seem an insufficient approach for three reasons. Firstly, no subsidiary responsibility of States, assuming the duty of compensating victims’ suffering is foreseen in the Statute of Rome (see particularly article 75) and its subsequent instruments⁴³. Secondly, any right to reparation for victims under the International Criminal Court is under the basis of previous conviction of perpetrators. That is, it means a civil liability *ex delicto*, which would imply many victims not obtaining reparation for the same crimes. Thirdly, the Trust Fund for victims is envisaged to be operative exclusively by way of voluntary contributions, whereas the recent experience of Special Tribunal for Sierra Leone – also sustained on voluntary basis- would appeal for a different solution.

As an alternative to this insufficient situation, it has been suggested that the Security Council, acting under Chapter VII of the United Nations Charter, could establish a Compensation Commission, not as an alternative, but rather as a measure complementary to the referral to the ICC, because: “States have the obligation to act not only against perpetrators but also on behalf of victims. While a Compensation Commission does not constitute a mechanism for ensuring that those responsible are held accountable, its establishment would be vital to redressing the rights of the victims of serious violations committed in Darfur.”⁴⁴ Nevertheless, this proposal has not received favourable support.

Alternatively, it has also been recommended that the Security Council, acting under Article 29 of the Charter of the United Nations and after consultation with the Economic and Social Council, should establish a Peace building Commission.”⁴⁵ The reason for this Peace building Commission must be seen in the fact that there is no place in the United Nations

³⁹ “Report of the International Commission of Inquiry on Darfur...”, *op. cit.*, paragraph 597.

⁴⁰ *The Rule of Law...*, *op. cit.*, paragraph 54.

⁴¹ “Report of the International Commission of Inquiry on Darfur...”, *op. cit.*, paragraph 593.

⁴² Wierda, M. and De Greiff, P.: “Reparations and the International Criminal Court: A Prospective Role for the Trust Fund for Victims”, paper published by the *International Centre for Transitional Justice* in 2004, in <http://www.ictj.org>.

⁴³ Rules of Procedure and Evidence, adopted by the Assembly of States Parties in 2002 (ICC-ASP/1/3), in particular, rules 94 and ff. Regulations of the Court, adopted by the judges of the Court on 26 May 2004, ICC-BD/01-01-04. Both available online at <http://www.icc-cpi.int>.

⁴⁴ “Report of the International Commission of Inquiry on Darfur...”, *op. cit.*, paragraph 590.

⁴⁵ *A more secure world: our shared responsibility*, *op. cit.*, paragraph 263.



System explicitly designed to avoid State collapse and the outbreak of war, or to assist countries in their transition from war to peace.⁴⁶ The core functions of the Peace building Commission should be to identify countries which are under stress and risk sliding towards State collapse; to organize, in partnership with the national Government, proactive assistance in preventing that process from developing further; to assist in the planning for transitions between conflict and post-conflict peace building; and in particular to marshal and sustain the efforts of the international community in post-conflict peace building over whatever period may be necessary.⁴⁷ Under this description of its functions, it seems to me that the Peace building Commission could and, indeed should, deal with redress for victims, especially in dealing with reparations at least until an International Compensation Commission is established.

Be as it may, one issue remains: whatever mode of transitional justice is adopted and however reparation programmes are conceived to accompany them, both the demands of justice and the dictates of peace require that something be done to compensate victims.⁴⁸ The Millennium Declaration reaffirmed the commitment of all nations to the rule of law as the all-important framework for advancing human security and prosperity. Justice is a vital component of the rule of law. No security agenda will be successful unless they are based on the sure foundation of respect for human dignity of victims.⁴⁹ No drive for development will be effective without the punishment of the perpetrators of gross violations of human rights and upholding justice for the victims.

Concluding remark

The objective of the present paper has been to focus greater attention to rendering justice to victims in post-conflict societies from a human security approach. This implies adopting a holistic perspective of Justice, particularly, from the “repressive-preventive justice” on behalf of peace, towards a restorative justice in benefit of victims. Such approach is already timidly adopted by United Nations, namely when contributing to the instauration and operation of the so called “hybrid tribunals”. Nevertheless it should be further developed as the Statute of the International Criminal Court and subsequent instruments prove. This is an urgent task for international community, not to be postponed; if one takes into account the recent Security Council 1593 and latter decision of the International Criminal Court Prosecutor concerning the crimes allegedly committed.

⁴⁶ *Ibid.*, paragraph 261.

⁴⁷ *Ibid.*, paragraph 264.

⁴⁸ *The Rule of Law...*, *op. cit.*, paragraph 55.

⁴⁹ *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General, 21 March 2005, A/59/2005, paragraphs 133, 138 and 128.



UNISCI Discussion Papers

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA: ANÁLISIS DEL FENÓMENO

AUTOR¹:

DANIEL SANSÓ-RUBERT
Seminario de Estudios de Defensa,
Universidad de Santiago de Compostela

FECHA:

Octubre 2005

1. Un siglo de transformaciones. Las nuevas circunstancias

La situación heredada tras la Posguerra Fría, se ha caracterizado por una apertura cada vez mayor de las fronteras. Los flujos de comercio y la inversión, el desarrollo de la tecnología y la expansión de la democracia, han traído consigo una libertad y una prosperidad creciente. A pesar de los grandes avances en todos los órdenes resulta manifiesto que, muchos problemas continúan sin resolver y algunos han empeorado.

Dentro del ámbito de las relaciones internacionales, varias han sido las transformaciones sufridas en los procesos de mundialización. En particular, cabe destacar la reconsideración del papel de los Estados, su permeabilidad territorial a través de sus fronteras y la difuminación de las barreras entre los ámbitos de Política Exterior e Interior, circunstancias que han posibilitado el aumento del radio de acción de grupos no estatales que, cada vez en mayor medida, comienzan a representar un nocivo papel en los asuntos internacionales.

El cúmulo de transformaciones por tanto, ha propiciado el surgimiento a escala internacional de amenazas a la seguridad, que si bien muchas de ellas ya eran motivo de preocupación en el orden interno de los Estados, han evolucionado hasta adquirir entidad internacional, con los riesgos que tal dimensión y capacidad de actuación entrañan. Entre todas ellas cobra preocupante notoriedad la aparición, con una fuerza en muchos casos silenciosa, de la delincuencia organizada que ha dado el salto a la esfera internacional, pasando a ser la “transnacionalidad” uno de sus rasgos definitorios.

El devenir de los acontecimientos contemporáneos demuestra que ya no estamos ante un mundo monolítico, jerárquico y burocratizado, sino cada vez más fugaz, fluido y flexible, y en consonancia, la delincuencia afronta respectivamente procesos evolutivos, adaptándose al entorno en el que pretende llevar a cabo sus actividades ilícitas, para evitar la pérdida de competitividad y eficacia.

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.*



Es pues cierto, que las nuevas amenazas se manifiestan cada vez con mayor dinamismo. Si no se atajan tempranamente, su peligrosidad tiende a ir en un aumento vertiginosamente exponencial. El riesgo de proliferación crece constantemente, multiplicando su capacidad de acción y por ende, el daño desestabilizador, más aún cuando las fronteras hoy, sólo perviven efectivamente sobre el papel, difuminándose con celeridad.

A comienzos del siglo XXI los márgenes de maniobra a nivel estatal son cada vez menores, entre otros motivos por los propios efectos de la globalización, lo que exige adoptar ineludiblemente medidas de carácter internacional. El concepto restrictivo de seguridad nacional ha quedado casi obsoleto, o al menos no responde a la nueva situación emergente. Ningún país es invulnerable ante las redes internacionales de delincuencia organizada, que han evolucionado hasta constituirse en una amenaza de primer orden. Dado el estado actual de la cuestión, todo indica que nos enfrentamos a una crisis de largo recorrido.

Actualmente en muchas partes del mundo, el mal gobierno, los conflictos civiles y la facilidad de adquisición de armas ligeras, han llevado a un progresivo debilitamiento del poder del Estado y de las estructuras de control social. En algunos casos, se han producido situaciones próximas al colapso de las instituciones del Estado llegando en la práctica, a una sustitución efectiva en la provisión de determinados bienes y servicios como la seguridad, que genera nuevos escenarios de impunidad, vinculados a entidades caóticas ingobernables que se sustraen a cualquier forma de legalidad y vuelven a un estado de barbarie. La fuerza prevalece sobre el derecho y sólo los grupos violentos se muestran capaces de imponer su ley, sometiendo a las poblaciones.² Esta vulnerabilidad, es explotada convenientemente por múltiples actores, entre los que destacan los elementos criminales.

A este respecto, no es ningún secreto el efecto nocivo del narcotráfico internacional. Los ingresos provenientes de la droga han provocado el resquebrajamiento de las estructuras estatales en múltiples países, hasta el punto extremo de que, cuando los Estados se descomponen, la delincuencia organizada toma la iniciativa. Las actividades delictivas que se producen en estos “Estados débiles”, afectan a la seguridad del conjunto de la comunidad internacional, máxime cuando se conjugan a modo de combinación perversa, extremadamente dañina y desestabilizadora, el binomio constituido por el crimen organizado y el terrorismo, especialmente si existen posibilidades de adquirir armas de destrucción masiva.

El fenómeno delictivo organizado en su vertiente internacional, no sólo explota las vulnerabilidades en los países más desfavorecidos del planeta, sino que por igual, accede al primer mundo en busca de escenarios y mercados en los que implantarse y desarrollar sus actividades lucrativas, puesto que no hay que perder de vista que su enriquecimiento, responde a una demanda de bienes y servicios ilícitos.

Desde una perspectiva global, la delincuencia organizada transnacional ha experimentado con celeridad un salto cualitativo, transformándose hasta alcanzar la categoría de amenaza estratégica. Ante esta coyuntura, resulta necesario interiorizar que ningún país puede abordar en solitario los complejos problemas del mundo actual. Cada vez con mayor nitidez, parece indiscutible que se debe avanzar en la construcción de un orden internacional basado en el multilateralismo efectivo, superando responsablemente las etapas previas conducentes a la consecución de tal fin, entendido como un objetivo estratégico beneficioso para el conjunto global. La articulación de respuestas internacionales, comienza con la asunción de medidas de carácter regional.

² Ramonet, Ignacio (2002): *Guerras del siglo XXI. Nuevos miedos nuevas amenazas*. Barcelona, Arena Abierta.



Vivimos en un mundo con nuevos peligros, pero también con nuevas oportunidades.³ Si se parte de la premisa en la que se prima la seguridad como condición “sine qua non” para el desarrollo, habrá que atajar decididamente todo riesgo o amenaza emergente, tratando de evitar el quedar atrapados en una espiral ascendente de inseguridad.

2. Descripción de la amenaza: “la delincuencia organizada transnacional”

Las investigaciones sobre el crimen organizado generalmente, comienzan con una introducción, en muchos casos autojustificatoria de los resultados, acerca de los problemas sobre el acceso a fuentes fiables para el estudio del fenómeno⁴. Investigar el crimen desde cualquier perspectiva es una tarea ardua y compleja, especialmente si se tiene en cuenta que la documentación concluyente al respecto es mínima y en muchos casos, no obedece a la realidad. A pesar de las dificultades iniciales, características del objeto de estudio sujeto a análisis, se ha contrastado toda la información recogida, directa e indirectamente, a través de fuentes oficiales y tomando como referencia a autores de indiscutible solvencia académica y reputada profesionalidad.

Otra de las dificultades añadida, es la falta de consenso sobre todas aquellas manifestaciones que entran en la categoría de lo que puede ser considerado como “delincuencia organizada”. A este respecto, evitando entrar en disertaciones y conflictos doctrinales, al no existir una definición de delincuencia organizada con validez internacional, se ha optado por adoptar como referencia la definición pragmática de la Convención Internacional de Palermo (Italia). Esta definición, suscrita por 124 países en diciembre de 2.000, ha sido completada con rasgos mayoritariamente aceptados por la doctrina criminológica, tanto del grupo criminal organizado, como de las actividades delictivas a las que se dedican.

El artículo segundo de la citada Convención Internacional define que, “Por grupo delictivo organizado se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”. Por delito grave se entienden aquellos delitos que tienen una penalidad de cuatro o más años de prisión.

Las organizaciones multicriminales supraestatales que operan en el seno de redes internacionales de delincuencia, abarcan un repertorio de actividades que incluyen un inventario muy amplio de delitos, especialmente de naturaleza económica. La tendencia a la diversificación y la conexión entre mercados delictuales, obedece al afán de maximización del lucro obtenible.

Resumiendo sus actividades principales son aquellas que generan la provisión de bienes y servicios ilegales, ya sea la producción y tráfico de drogas, armas, menores, órganos, inmigrantes ilegales, materiales nucleares, el juego, la usura, la falsificación, la prostitución, la comercialización de bienes lícitos obtenidos subrepticamente, especialmente los vehículos

³ Solana, Javier (2003): “Una Europa segura en un mundo mejor”: *Estrategia Europea de Seguridad*. Consejo Europeo de Tesalónica, 20 de junio de 2003.

⁴ Resa Nestares, C.: “Crimen organizado transnacional: definición, causas y consecuencias”, en <http://www.uam.es/publicaciones>.



de lujo, animales y obras de arte, y la utilización de redes legales para actividades ilícitas como el lavado de capitales.

Además de su aspiración a permanecer en el tiempo sobreviviendo a las intromisiones tanto del Estado, como de otras organizaciones competidoras, el éxito de las organizaciones delictivas en los negocios ilegales y legales, su rápido crecimiento tras un barniz empresarial y la riqueza que acumulan, se traducen en nuevas demandas políticas, sociales y económicas, que respaldan en no pocos casos la aspiración de sus dirigentes que tratan, y en ocasiones consiguen, convertirse en miembros de la “elite social y política”. Su poder económico es de gran ayuda la hora de generar legitimidad social. Así se termina produciendo una asimilación social de los dirigentes criminales, entremezclándose con las esferas de poder. Hasta el momento no existen pruebas que evidencien lo contrario. Los más organizados emporios criminales cuyo objetivo último es el beneficio privado, viven al cobijo de organismos públicos aunque estén lejos de monopolizarlos⁵, al menos en apariencia.

A todo esto hay que añadir que este fenómeno se encuentra ligado con otros elementos que dificultan en gran medida su tratamiento. En primer lugar, el crimen organizado aparece vinculado a la corrupción y el clientelismo. En segundo lugar, existen relaciones entre el mundo empresarial y la criminalidad organizada. Y en último término está la dimensión internacional, motivada en gran medida por la galopante globalización, que ha impulsado los contactos entre organizaciones, cada vez más intensos, que facilitan la distribución de zonas geográficas, actividades delictivas, o fases de una actividad determinada.

El fenómeno delictivo, lo mismo que cualquier otro hecho social, está estrechamente relacionado con las realidades que lo circundan. La delincuencia no tiene lugar en “abstracto” sino que se da en unas circunstancias de tiempo y espacio. Tiene lugar en unas determinadas condiciones sociales, de desarrollo tecnológico, político y humano, que influyen decisivamente en la forma en como esa delincuencia se produce, en sus modos y maneras de manifestarse, en su cantidad, intensidad y en todas sus connotaciones y peculiaridades.⁶

Si a todo lo expuesto sumamos que, si bien es verdad que se escribe mucho en relación con la criminalidad organizada, poco se sabe con exactitud, tendremos una visión bastante real del fenómeno en su conjunto y de la dificultad intrínseca que entraña su estudio. La obtención de datos empíricos resulta harto dificultosa-el crimen organizado con rarísimas excepciones, no lleva contabilidad ni tampoco ofrece contratos laborales-, no existe una estadística precisa, sólo números absolutos que pasan de un informe a otro y por otra parte, mucha información obra en poder de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, extremadamente celosos a la hora de compartir o hacer público el fruto de su esforzado trabajo, lo cual merece un alto grado de comprensión, máxime si hacemos referencia a información altamente sensible.

Finalmente, resulta obligado analizar la incidencia del crimen organizado transnacional sobre la cultura política de los países, entendida como el conjunto de valores y actitudes que

⁵ Chambliss, W. J. (1988): *On the take, from petty crooks to presidents*, Indiana, Indiana University Press; Chambliss, W. J. (1989): “State-organized crime: American Society of Criminology, 1988 Presidential Address”, *Criminology*, vol. 27, pp. 183-208.

⁶ Desde las concepciones antropológicas y fisonomistas, pasando por las sociológicas y ecológicas, entre muchas otras, el delito ha sido considerado como un fenómeno inevitable, parte integrante de la sociedad, e incluso como señala Durkheim, “el delito es normal, ya que una sociedad exenta de delitos es del todo imposible, y es parte integrante de toda sociedad sana”. Durkheim, E. (1999): *Las reglas del método sociológico*, Villatuerta, pp. 93 y 97.



informan la acción política de los ciudadanos, para obtener una visión global sobre este fenómeno y las dificultades que entraña hacerle frente.

El crimen organizado en este sentido, puede afectar de manera substancial distorsionando la línea divisoria que separa lo legal de lo ilegal, generando lealtades alternativas a las del Estado y provocando cambios en la opinión pública que afectan negativamente al funcionamiento del sistema democrático.

Es por todo ello capaz de suscitar en el conjunto de la población profundas dudas, que cuestionan abiertamente el imperio de la ley vigente, ante la percepción del código normativo como algo ineficaz e inválido para regir el orden social. Mientras el discurso oficial hace referencia a reglas legales, a su estricta observación y cumplimiento, la práctica se manifiesta en ocasiones perversa, cuando el funcionamiento de la Administración, especialmente la de Justicia, actúa con flagrante desprecio a la legalidad, y la corrupción pone en tela de juicio la capacidad de respuesta ante el quebrantamiento de las normas. Actualmente, el descrédito y la desconfianza hacia los responsables en la lucha contra la delincuencia organizada, los miembros de la Judicatura y la clase política en general, han calado peligrosamente en no pocos sectores de la sociedad.

Casos como el de Carlos Ruiz Santamaría aireados por la prensa, con mayor o menor sensacionalismo, socavan la credibilidad de la Justicia. Este narcotraficante, apodado “el Negro”, lideraba una organización cuya documentación intervenida por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles (*Operación Temple*) en relación con su contabilidad, demostró que durante los últimos dos años previos a su desarticulación, habían distribuido 59.600 kilos de cocaína, parte de la cual fue destinada al Reino Unido y otra a Italia. Con posterioridad a su encarcelación, los jueces responsables del caso⁷, en base al informe médico del psiquiatra de la cárcel de Valdemoro en la que estaba interno, en el que reflejaba que padecía una fuerte depresión que hacía sospechar un intento de suicidio, decidieron su excarcelación “en base a consideraciones humanitarias y a que la enfermedad aparece como elemento neutralizador del riesgo de fuga”. El 22 de diciembre de 2001 dejaba la prisión, luego de pagar una fianza de cinco millones de las entonces pesetas. Desde aquel mismo instante, nadie ha vuelto a saber de él.

Posteriormente y tras una investigación interna, el psiquiatra fue detenido por presentar indicios de cohecho y falsedad en el informe psiquiátrico.

Acontecimientos como éstos, aparentemente sacados de una novela policíaca, copan con demasiada frecuencia los titulares de la prensa escrita, más allá de lo que deberían ser meras referencias anecdóticas. Sólo hay que dedicar un poco de tiempo a bucear en las hemerotecas, para encontrar múltiples referencias de actuaciones corruptas que abonan el descrédito institucional.

La percepción de que la capacidad económica determina las resoluciones judiciales, provoca un efecto de imitación en muchos individuos ante la perspectiva de que la impunidad, abarca cada vez mayores ámbitos de la vida comunitaria de las sociedades democráticas.

El enemigo es pues, una organización cada vez más compleja, especializada, flexible, capaz de asociarse con otras, de comprar voluntades y operar cómoda y eficazmente en un escenario internacional. Este fenómeno multiforme y nunca unívoco, representa un peligroso

⁷ Los magistrados de la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional Carlos Cezón, Juan José López Ortega y Carlos Ollero.



ejemplo de privatización de la violencia, en consonancia con el terrorismo, capaz de evadir el principio del control territorial consustancial al Estado, laminando considerablemente la idea de soberanía y su práctica política.

No hay que olvidar tampoco, es más, resulta necesario hacer hincapié en que las organizaciones criminales se enriquecen a través de las múltiples actividades delictivas que llevan a cabo, porque existen determinados sectores sociales que demandan bienes y servicios de los que estos grupos les proveen, llegando a constituir emporios criminales altamente desestabilizadores, como se deduce de la magnitud del fenómeno del narcotráfico, denominado coloquialmente como la “industria de la droga”.⁸

3. La internacionalización de la delincuencia organizada. Distintas manifestaciones

El que la delincuencia organizada haya alcanzado el estatus internacional no es un fenómeno nuevo. En la mayoría de los casos, supone la adaptación de figuras delictivas antiguas a las condiciones científicas, técnicas y sociales contemporáneas. Esta evolución se observa en cualquier época, pero parece que ha cobrado renovado brío particularmente en un siglo en el que el progreso técnico, de forma sobresaliente, se ha convertido en uno de los principales pilares de la civilización. La adaptación de la criminalidad a las nuevas condiciones de la vida moderna, ha propiciado de forma “natural” el salto a la internacionalización.

A pesar de esta transformación resulta necesario clarificar que, con carácter general, no toda delincuencia organizada es internacional, ni que toda la internacional, es organizada⁹, puesto que múltiples grupos de delincuentes manifiestan notas características de organización, pero a pesar de ello no tienen cabida bajo el título de delincuencia organizada, como la mera asociación temporal con fines delictivos (coautoría), y otros que sí están categorizados como tal, no operan en la esfera internacional.

Hoy por hoy, la delincuencia organizada transnacional¹⁰ es una realidad incuestionable. Representa sin tapujos, una amenaza directa y seria contra la seguridad, tanto interior como exterior.

⁸ Levi, M. (1988): *Of Rule and Revenue*, University of California Press; y Van der Veen, H. (2003): *The International Drug Complex: Taxation, Protection, Warfare, and the Nature of Rule*. Florencia, European University Institute. A este respecto, utilizando los cálculos más conservadores, las actividades relacionadas con la droga representa al menos el 2% del producto mundial bruto, y algunas fuentes consideran que el valor de su tráfico es dos o tres veces superior. El volumen de ventas de drogas ilegales representa entre el 10 y el 13% del valor del comercio mundial: más que todos los productos derivados del petróleo juntos. Si el negocio de la droga fuera una economía nacional, ocuparía alrededor del décimo puesto en el mundo. La capacidad de movimiento de capitales del narcotráfico, es superior a la de algunos Estados.

En esta misma línea, analistas reputados como Blanco Cordero, Kaiser, Solans y Arlacchi, opinan que las tradicionales Cosa Nostra, Camorra, N' Drangueta, la Yakuza japonesa, las tríadas chinas, los cárteles de la droga colombianos, mexicanos, peruanos y estadounidenses, las organizaciones rusas, turcas y kurdas, en cálculos aproximados representan un volumen económico anual estimado en un billón de dólares, tres veces superior al presupuesto nacional francés y más del 50% de esta cifra, 500.000 millones de dólares, se inyecta en el circuito financiero internacional con capacidad de producir rentabilidad. Blanco, C.I. (1997): *Criminalidad organizada y mercados ilegales*, Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, San Sebastián, nº 11, pp. 213-231 y Arlacchi, P. (1985): *Tendencias de la criminalidad organizada y de los mercados ilegales en el mundo actual*, Cuadernos del Poder Judicial, nº 16, septiembre.

⁹ Alonso Pérez, F. y Núñez Paz, M. A. (2002): *Delincuencia moderna: Nociones de Criminología*. Madrid, Colex, pp. 229-249.

¹⁰ Son múltiples los términos empleados como sinónimos: “delincuencia organizada transnacional”, “delincuencia internacional organizada”, “delincuencia mundial organizada”, “delincuencia multinacional”,



En cuestión de años, un problema que por tradición había sido interno-local o nacional-de orden público, se ha transformado en una amenaza que puede poner en peligro la viabilidad de las sociedades, la independencia de los gobiernos, la integridad de las instituciones financieras, el funcionamiento de la democracia y los equilibrios en las relaciones internacionales, con profundas consecuencias para los distintos países, siendo especialmente sangrante en algunas áreas geográficas como Latinoamérica, Asia o la Europa del Este.

Hasta hace no mucho, la delincuencia organizada era catalogada como un fenómeno minoritario con raíces históricas específicas. Se consideraba un problema propio de determinadas regiones, ajeno al contexto internacional. La Mafia italiana, las tríadas chinas, las cuadrillas vietnamitas, los cárteles colombianos y mexicanos de la droga, la Yakuza japonesa, los grupos de *gangsters* en los Estados Unidos, entre los más destacados. Todos ellos, a los que hay que sumar organizaciones criminales de nuevo cuño como las mafias rusas, han experimentado una expansión en la esfera internacional sin parangón. Sus planes de crecimiento, se han encardinado en términos de flujos de bienes y capitales con una manifiesta visión empresarial, en consonancia con redes migratorias que les resultan especialmente útiles y en último término, de circunstancias favorables como códigos penales laxos, mercados específicos, y todas aquellas oportunidades imaginables para obtener ganancias ilegales.

Estos grupos se caracterizan por su progresiva profesionalización, contratando a especialistas para fines específicos como abogados, informáticos o economistas, permitiéndoles aumentar tanto la seguridad de sus operaciones, como sus beneficios. Reflejan profundos conocimientos financieros, económicos, técnicos, contables, mercantiles y jurídicos, así como una dilatada experiencia en el control y realización de operaciones bancarias a nivel internacional.

A todo lo anteriormente expuesto, resulta obligado añadir una nota económica relevante: la apertura de nuevos resquicios en la seguridad de los Estados. La explotación de oportunidades abierta por el mercado internacional, a cuya cabeza están las grandes multinacionales, en su afán de competitividad y búsqueda de nuevos mercados, suponen un precedente habitual para la introducción del crimen organizado, hasta el punto de que importantes segmentos de la economía legal han sido penetrados por la delincuencia internacional, creando lo que periódicamente algunos denominan las “multinacionales del crimen”, dado que están en posesión de un enorme potencial económico que acrecienta sus posibilidades desestabilizadoras.

3.1. Ámbito externo

El mapa criminal internacional es muy completo. Permite analizar la expansión del fenómeno por todo el globo, pudiendo determinar los factores desencadenantes.

Una de las motivaciones principales que llevan a este tipo de organizaciones a superar las fronteras, es el afán de lucro. Su determinación a operar en un ámbito lo más amplio posible, que les reporte beneficios millonarios.

todas expresan la naturaleza organizada de los grupos que la componen, así como el contexto internacional de sus actividades. Véase Lupsha, P. A.: “Transnational Organized Crime”, *Transnational Organized Crime*, nº 1 (1996), pp. 21-22.



Por ello, la estabilidad económica y política es un factor determinante en la expansión internacional de la delincuencia, que busca países con estas características para el lavado de sus capitales. Las zonas turísticas como el Levante español resultan extremadamente atractivas, dado que el turismo masivo genera un ambiente multicultural, garantizando un preciado anonimato y el movimiento de un volumen de divisas, que permite pasar desapercibido grandes cantidades de efectivo en moneda extranjera. Asimismo y en relación directa, cobran relevancia sectores como la construcción y la hostelería, especialmente sensibles al blanqueo de capitales.

En esta misma línea, nuevos factores externos han facilitado el acrecimiento de la magnitud del problema: el aumento gradual de las posibilidades para el movimiento de capitales, mercancías y la supresión de fronteras, como es el caso de la Unión Europea en aplicación del acuerdo Schengen, han sido explotadas por la delincuencia internacional. Los grupos mafiosos se adaptan al terreno, estudian las condiciones de mercado, la penalidad de los países y se establecen allí donde entienden que reúnen las condiciones óptimas.

Otro factor determinante son los movimientos migratorios, que han abierto un debate falso, porque se ha tendido a relacionar directamente inmigración con delincuencia. No hay que caer en el engaño: no es la inmigración la que trae la delincuencia, sino la delincuencia la que se mueve donde puede actuar mejor.¹¹

Los grupos de delincuentes tradicionales-mafia italiana, Yakuza japonesa...- a pesar de que conservan una fuerte identidad nacional y un centro-refugio establecido en sus países de origen desde el que coordinan sus actividades, aprovechan las diásporas y los movimientos migratorios internacionales para introducirse en los países de acogida, creando sucursales operativas en los mismos, en su búsqueda de zonas de influencia.

En este punto resulta particularmente necesario, que las políticas públicas frente a la delincuencia sean especialmente cuidadosas con las poblaciones en las que anida el crimen organizado, no permitiendo que la opinión pública ponga excesivos énfasis en la población extranjera, ni criminalizando de hecho a grupos étnicos o nacionales concretos, porque a pesar de que existan bandas organizadas provenientes de una región geográfica específica, constituyen una minoría en relación con el número de extranjeros que vienen a instalarse por motivos legales. No se puede identificar al todo por la parte.

Otro rasgo característico viene recogido en la categorización del crimen organizado de Lupsha, que trata de construir una tipología que permita identificar sus distintas etapas evolutivas, hasta alcanzar su potencial internacional.¹² En concreto, cuando las organizaciones criminales superan las primeras etapas (la etapa instrumental, predatoria y parasitaria), desarrollando una interacción corruptora con los sectores legítimos de poder, permitiendo al crimen organizado amasar recursos, capitales, información y conocimiento empresarial, extendiendo sus redes a sectores legales de la economía, alcanza la etapa simbiótica, en la que los sectores políticos y económicos se hacen dependientes de los monopolios y redes del crimen organizado que a este nivel, trasciende las fronteras nacionales operando en los mercados internacionales.

¹¹ Gómez Arrojo, L. (2005): *España connection: la implacable expansión del crimen organizado en España*. Barcelona, RBA, p. 34.

¹² Lupsha, P.: "Transnational Organized Crime versus the Nation-State", *Transnational Organized Crime*. Vol. 1 (1996), pp. 21-48.



En consonancia con la tesis de este autor, el carácter internacional sirve para establecer otro elemento importante: el grado de organización del grupo delincente. A mayor organización, la tendencia evolutiva es a operar transnacionalmente.

A su vez, la internacionalización de las organizaciones delictivas, genera múltiples problemas a los Cuerpos de Seguridad del Estado en su tarea de control y erradicación. Las intervenciones policiales se ven dificultadas por problemas idiomáticos y culturales, tanto a nivel investigativo, como operativo: comprensión de las escuchas telefónicas, análisis de la documentación incautada, infiltración de agentes; lo que ha llevado a las policías a una necesaria reestructuración y modernización, pareja a la evolución del fenómeno criminal.

Otro factor a tener en consideración en este análisis, es la presión política y policial que adoptan los países dentro de sus fronteras. La delincuencia, en aras de una mayor y más eficiente autoprotección, ha optado, como otra manifestación determinante de su evolución hacia su transnacionalización, por reubicarse en aquellos países que presentan características más favorables en relación con sus naciones de origen.

Son candidatos predilectos los países caracterizados por legislaciones benignas o garantistas, con leyes de extranjería permeables, que les ofrecen indirectamente ordenamientos jurídicos, que les permiten operar con los mayores beneficios que le pueda otorgar la legalidad. En sintonía con lo expuesto, a nadie escapa el éxodo masivo de delincuentes provenientes de la extinta Unión Soviética, no sólo en busca de nuevas cuotas de mercado y oportunidades, sino como reflejo del endurecimiento y la presión ejercida por el gobierno ruso liderado por el presidente Putin.

Pero en la órbita legal no sólo obtienen provecho de las legislaciones laxas, sino que a su vez, la transnacionalización les permite residir en un país, delinquir en otro y realizar las operaciones de lavado de los capitales obtenidos en un tercero, con el beneficio extraordinario de la difuminación del rastro de las actividades ilícitas, fruto de la dificultosa imbricación entre los diversos ordenamientos jurídicos estatales.

Un ejemplo de esta discrepancia legal, por citar uno cercano en el tiempo y en el espacio, aconteció entre España e Italia generando un acalorado debate jurídico y político, en relación con las extradiciones reclamadas por Italia de ciudadanos italianos condenados “en ausencia” (“rebeldía” en la legislación española) a penas de cárcel, una modalidad jurídica muy extendida en Italia, pero que el ordenamiento jurídico español no reconoce, por entender que vulnera los principios fundamentales que garantizan la defensa procesal, produciendo una situación de indefensión. Esta peculiaridad, prestó la cobertura necesaria a los abogados de algunos mafiosos italianos para apelar los procedimientos de extradición. La cuestión llegó al Tribunal Constitucional, que falló a favor de los mafiosos italianos en dos casos muy conocidos, el de Paviglianiti y el de Giovanni Greco, uno de los capos de la mafia siciliana afincado durante años en Palma de Mallorca. El ordenamiento jurídico español, en relación con el italiano, es muy garantista en lo tocante a los derechos de defensa de los imputados, y los jueces españoles del Tribunal Constitucional, exigían para la concesión de la extradición, que los afectados pudieran disfrutar de un segundo juicio presencial, condición que obligaba a cambiar las leyes italianas. Esta disputa legal saltó a las páginas de los periódicos el 28 de mayo de 2000, en el diario *El País*.

A este respecto vistas las experiencias previas, resulta indispensable la superación de las discrepancias legales entre los distintos ordenamientos, buscando fórmulas que posibiliten un



buen funcionamiento conjunto, una uniformidad mínima, que evite en la medida de lo posible, cualquier resquicio legal a través del cual, estas organizaciones delictivas puedan evadirse.

El objetivo último debe consistir en la aspiración a evitar que las organizaciones criminales transnacionales, se hagan cada vez más invulnerables a la fuerza del Estado.

En palabras de los expertos:

la Unión Europea, está cambiando hacia un crecimiento de criminales extranjeros y grupos criminales. Un dato que despierta la alarma es el incremento de gente envuelta en grupos criminales. Hoy hay cerca de tres mil grupos conocidos activos en la Unión Europea con más de treinta mil miembros que han sido claramente identificados. Esta cifra, basada en los datos aportados por los países miembro, es sólo una pequeña porción de una situación real. [...] Hay un alto nivel de cooperación internacional entre las redes criminales. Y una mezcla de nacionalidades. Los cabecillas están superando las estructuras monolíticas del pasado, creando un escenario criminal consistente en relaciones fluidas entre criminales muy profesionalizados en ciertos tipos de delitos. Hay una mezcla cada vez más evidente de actividades legales e ilegales. Cada vez son más imaginativos y toman más riesgos para triunfar en sus actividades ilícitas. Y no les importa emplear la violencia.¹³

Esta lacra no sólo afecta a Europa en estos términos. Es común al resto del mundo, constituyendo una amenaza estratégica en un espacio globalizado.

3.2. Ámbito interno

Otra forma de analizar la internacionalización de la delincuencia organizada desde una perspectiva más limitada, consiste en el estudio de sus repercusiones en el seno de las sociedades en las que delinquen, así como de los rasgos propios de las organizaciones de delincuentes.

“El delincuente extranjero”,¹⁴ miembro de una organización delictiva internacional, representa en sí mismo un sujeto digno de análisis, para una mejor comprensión del fenómeno de la transnacionalización.

En este sentido, cobra notoria relevancia la transformación de las poblaciones reclusas en algunos países, motivada por el fenómeno de la exportación de criminales que registran determinados Estados, donde las medidas represivas del gobierno son puntualmente coercitivas con el crimen.

Tomando España a modo de ejemplo, el incremento de internos extranjeros en las cárceles se revela como un problema. Según las últimas estadísticas del Gabinete Técnico de

¹³ W. Bruggeman, profesor de política de seguridad policial en el Centro Universitario de Benelux. Antiguo subdirector de EUROPOL, ha participado en reuniones de ICPO-Interpol, Schengen, TREVI y STAR. Es miembro activo del Comité del Artículo 36 de la Unión Europea y participa en diversos grupos de investigación.

¹⁴ El término “delincuente extranjero”, hace referencia a personas que han hecho del delito su “modus vivendi”, que residen, aunque sea temporalmente, en un país donde no son nacionales, en el que delinquen, son detenidos, condenados y en el que cumplen la condena, total o parcialmente. Avilés Gómez, M. (2004): *Criminalidad organizada. Los movimientos terroristas*. Alicante, Club Universitario, p. 277.



la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, seis de cada diez reclusos que entraron en las cárceles durante el año 2004, eran extranjeros. Los funcionarios penitenciarios se enfrentan a un nuevo panorama, no exento de dificultades, dada la falta de formación específica para hacer frente a este contexto: cárceles atestadas de delincuentes que hablan en otros idiomas y que han importado culturas más violentas, con los que resulta difícil comunicarse.

Dentro del mismo ámbito penitenciario, la presencia del delincuente extranjero produce otros efectos nocivos a destacar: el papel que juegan las cárceles como espacio aglutinador del crimen internacional organizado, facultando el nacimiento de nuevas oportunidades de actividades ilegales y asociaciones altamente lucrativas.

Recurriendo nuevamente a la ejemplificación nacional, los tradicionales contrabandistas de las Rías Bajas gallegas (provincia de Pontevedra) en la década de los ochenta, empezaron a establecer contactos, mientras cumplían condena, con las organizaciones de narcotraficantes colombianos. Estos nexos carcelarios se fraguaron porque algunos cabecillas colombianos como Jorge Luis Ochoa y Gilberto Rodríguez Orejuela, huyeron a España para refugiarse de la persecución de las autoridades estadounidenses, resultando finalmente detenidos por mandamientos judiciales de carácter internacional.

Esta conexión accidental ha convertido a España, junto con la actividad del narcotráfico de hachís proveniente de Marruecos, en una zona caliente de la ruta de la droga, hasta el punto de que alrededor de la mitad de las incautaciones realizadas en la Unión Europea se producen en nuestro país.

Otro elemento novedoso viene determinado por el hecho de que los grupos son cada vez más heterogéneos, compuestos por ciudadanos de diversos Estados y grupos étnicos. En España se estima que operan delincuentes de hasta ochenta nacionalidades distintas, según datos del Ministerio del Interior. Se puede establecer, atendiendo al factor nacionalidad, una distinción en el modo de organizarse (modelo de organización, estructura, establecimiento de jerarquías, relaciones entre sus miembros...) y en el *modus operandi*: hay grupos de delincuentes chilenos que trabajan por temporadas mandando el dinero obtenido a casa donde han dejado a su familia y, luego de una estancia fructífera, de una campaña de unos meses, retornan a casa; los rumanos funcionan a la inversa, ya que tienden a asentarse con su familia en el país donde van a cometer sus fechorías, cambiando constantemente de delito. Los rusos se caracterizan por ser los más discretos, especializándose en el blanqueo de dinero y en la creación de entramados empresariales con apariencia legal.

Los asiáticos son los más herméticos y los italianos los más jerarquizados. La delincuencia proveniente de Europa del Este, tiene organizaciones más flexibles y dinámicas, de carácter horizontal y no piramidal y no están atados como los italianos o los irlandeses por lazos familiares.

Los colombianos trabajan con la cocaína, los turcos con la heroína, los búlgaros se decantan por los robos de vehículos de lujo y la prostitución relacionada con la inmigración ilegal del Este europeo. Los nigerianos se han especializado en estafas millonarias.

Los marroquíes trafican con el hachís y la inmigración ilegal proveniente de África. En el negocio de la droga no intervienen mujeres. Además, son organizaciones muy cerradas, con tendencia a enclaustrarse y hablar su propio dialecto regional, donde los puestos clave se reparten entre miembros de una misma familia.



Los albanokosovares están especializados en perpetrar robos en polígonos industriales. En muchas ocasiones, se trata de antiguos agentes de policía o militares, e incluso agentes de los servicios de inteligencia, que hacen gala de su profesionalidad en sus actuaciones, que se asemejan a operativos de comando. No dejan huellas: abandonan todos los utensilios que emplean en un robo. Saben perfectamente que toda herramienta deja su firma. Si se emplea en varios golpes, las huellas pueden relacionarlos con ellos, de tal manera que al abandonarlas, resulta muy difícil imputarles varios delitos. Asimismo y por idéntico motivo, acostumbran a no utilizar el mismo calzado en más de un robo.

En su mayoría, todas estas organizaciones con “denominación de origen”, incluyen en sus filas a delincuentes nacionales del país donde deciden llevar a cabo sus actividades delictivas, porque para determinadas gestiones, como alquileres de inmuebles, vehículos, compras de material y otros cometidos, un nacional, a diferencia de un extranjero, no despierta sospechas.

Directamente relacionado con la percepción social de los delincuentes extranjeros, el hecho de que hayan importado a muchos países culturas más violentas y el uso de armas, en conjunción con el empleo de normas autorreguladoras de conducta, la “pedagogía del crimen”(los ajustes de cuentas, “la ley del silencio”, el enfrentamiento por el control de mercados y territorios), suscita alarma social y una fuerte sensación de inseguridad ciudadana, con frecuencia magnificada por los medios de comunicación, ya que la tendencia generalizada manifiesta, es la preferencia por alcanzar acuerdos que beneficien a todos.¹⁵

A nivel interno, la evolución hacia la internacionalización está llevando a las propias organizaciones a plantearse su necesaria reestructuración, superando modelos jerárquicos de organización a favor de esquemas más flexibles y operativos, adecuados a un mundo sin fronteras. Parece que la organización en red¹⁶ tiende a implantarse, dadas las ventajas operativas que les facilita, así como la protección adicional frente a las agencias de seguridad y policiales.

Desde una perspectiva legal, la situación del delincuente extranjero en relación con las leyes de extranjería, plantea multitud de incógnitas. Está aún por evaluar en primer lugar, la efectividad de las expulsiones, independientemente del coste que representan, nada desdeñable. En segundo término, se plantea la controversia en función de si deben cumplir la condena en el país en donde son detenidos y juzgados, o prevalece su sustitución por la expulsión, en virtud de la gravedad de la pena. Incluso cabe cuestionarse si es factible la posibilidad de que cumplan condena en sus países de origen, a los efectos de salvaguardar el derecho de todo recluso a la visita de sus familiares y a las medidas tendentes a su reinserción, sin entrar en consideraciones sobre la efectividad de la misma, dado el escandaloso índice de reincidencia de los profesionales del crimen.

A modo de colofón, sirva como otro ejemplo más de la complejidad del fenómeno objeto de reflexión, la operación *Ballena Blanca*, desarrollada en España el 10 de marzo de 2005. Cerca de tres centenares de policías intervinieron en el operativo. Supuso la desarticulación de la mayor red de blanqueo de dinero proveniente de actividades relacionadas con el crimen organizado, conocida hasta el momento en España. La investigación, que dio comienzo en

¹⁵ En este sentido, existen evidencias de acuerdos de colaboración entre organizaciones marroquíes y colombianas de narcotraficantes, para compartir la ruta europea de distribución del hachís y la cocaína. Esto supone un salto cualitativo de imprevisibles consecuencias en el futuro. Villamarín Pulido, L. (2005): *Narcoterrorismo. La guerra del nuevo siglo*. Madrid, Nowtilus.

¹⁶ Arquilla, J.; Ronfeldt, D. (2003): *Redes y guerra en red: el futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*. Madrid, Alianza.



Marbella en 2003, se saldó con un número total de cuarenta y un detenidos, entre ellos se vieron implicados tres notarios y siete abogados de prestigio. Entre los arrestados había ciudadanos franceses, marroquíes, rusos, ucranios y finlandeses, además de españoles.

La magnitud de las cifras hablan por sí mismas: fueron bloqueadas cientos de cuentas corrientes por un importe total que superaban los 32 millones de euros. La policía se incautó de 251 inmuebles en la Costa del Sol, entre ellos dos urbanizaciones enteras, además de un yate, cuarenta y un coches de lujo y dos aviones. El valor de lo incautado ascendía a 250 millones de euros. El dinero que se calcula había movido esta red en los últimos años superaba, según las estimaciones, los 600 millones de euros.

A pesar de los éxitos policiales, lo verdaderamente preocupante de este fenómeno no son las cifras conocidas, sino todo lo demás que permanece en la clandestinidad. El panorama es enormemente complejo y *a priori* no ofrece síntomas de retroceso.

4. La lucha contra la delincuencia organizada transnacional: pluralidad de respuestas

Acudiendo a un clásico de la estrategia, “no hagas lo que más te gustaría hacer. Haz lo que a tu adversario menos le gustaría que hicieras.”¹⁷

Las posibilidades de respuesta son múltiples y variadas, y si bien un número importante de ellas deben implementarse en un ámbito territorial delimitado, no hay que olvidar que se debe actuar transnacionalmente en la medida de lo posible, ya que, si la amenaza es transnacional, transnacional ha de ser la respuesta.

La dificultad radica en la ausencia, en múltiples supuestos, de la voluntad política indispensable para alcanzar acuerdos internacionales fructíferos. Existe la necesidad de adoptar fórmulas válidas en la lucha contra la delincuencia organizada internacional, para evitar que se constituya en una amenaza sistémica.

El principal escollo viene determinado por la laxitud de la colaboración de las Administraciones gubernamentales de los países “exportadores de criminales”, dado que, como ocurre con el Este de Europa, al debilitamiento de las estructuras estatales hay que añadir el paupérrimo nivel de vida, circunstancia que abona el desarrollo de la corrupción generalizada. A su vez, se conjuga con el hecho de que las economías de estos países son fuertemente dependientes del sistema productivo criminal, por lo que cualquier esfuerzo por su erradicación volviendo a un “funcionamiento eficiente” de los mercados, de la política, y de la sociedad en general, provocará efectos recesivos en la economía y la consecuente contestación social.

Las herramientas vigentes para contestar la incidencia de la delincuencia multinacional, pueden ser objeto de clasificación en función de su naturaleza. Así, las medidas policiales, adolecen en cierta manera de flexibilidad. La delincuencia sin fronteras, no puede ser combatida eficazmente por organizaciones policiales cuyo ámbito competencial permanece férreamente anclado a la delimitación territorial dentro de las fronteras nacionales. La delincuencia internacional demuestra continuamente su predisposición a valerse de dicha circunstancia, como se deduce de los supuestos de criminales que viven en un país y

¹⁷ Sun Tzu (2003): *El Arte de la Guerra*. Buenos Aires, Pluma y Papel.



comenten los actos delictivos en otro, o cuando se trasladan periódicamente entre varios Estados para cometer sus fechorías, cuestionando el control territorial consustancial a la idea de soberanía nacional de los Estados.

Con la finalidad de superar dichas restricciones, en las últimas décadas se han experimentado cambios trascendentales. A este respecto, destaca la iniciativa en la creación de instrumentos especializados para hacer frente a este fenómeno. Desde unidades policiales de Inteligencia Criminal, hasta Fiscalías Antimafia y Anticorrupción.

Cada vez con mayor frecuencia, los operativos policiales son desarrollados por equipos multinacionales de forma simultánea en varios países, a pesar de las inherentes dificultades de organización y coordinación que conllevan, pero su coste se ve sobradamente recompensado por sus elevados índices de eficacia. En este sentido, la EUROPOL¹⁸ y la INTERPOL, representan sendos hitos en la lucha policial contra la delincuencia internacional.

La importancia de la coordinación entre los diferentes Cuerpos de Seguridad resulta crucial, por encima de la posible existencia de rivalidades que perjudiquen el buen entendimiento. Debe primar la consecución de objetivos comunes. Apelar a la profesionalidad más allá de la búsqueda de reconocimiento y réditos corporativos de cualquier índole. Este “desideratum” último no está exento de dificultades, máxime cuando la relevancia de los resultados obtenidos, es manifiestamente determinante para el reparto de unos recursos limitados. Quizás ha llegado el momento de replantearse la necesidad de un incremento presupuestario, acompañado de nuevos criterios de asignación.

La delincuencia organizada transnacional requiere de abundantes recursos económicos, materiales y humanos, para su persecución. Generalmente, éstos exceden a las capacidades de las Fuerzas de Seguridad para hacer frente al problema. Las aportaciones dinerarias para la seguridad, en tiempos de restricciones fiscales, tienden a perjudicar las posibilidades de actuación policial.

Con respecto al empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra esta lacra, el mero planteamiento conlleva aparejado fuertes controversias. Sin embargo, la participación de militares en este campo no es una situación novedosa. Atendiendo a ejemplos como el de Colombia, por citar quizá el más conocido, su utilidad irá en función del cometido que se les asigne y de las circunstancias en las que deba desenvolverse su intervención, sin olvidar que, para muchos de los cometidos, tienen los medios y la formación necesaria.¹⁹

¹⁸ La Oficina Europea de Policía (EUROPOL), con sede en La Haya, es la oficina central para el intercambio de información entre los Estados miembros y para el análisis de la delincuencia. Tiene la función de recabar, analizar y transmitir distintas informaciones para facilitar las investigaciones de las autoridades nacionales en la lucha contra las formas más graves de delincuencia internacional. Las competencias de EUROPOL fueron ampliadas en noviembre de 2002: desde entonces, EUROPOL puede formar parte de grupos de investigación comunes de los Estados miembros y solicitar a Estados miembros individuales que inicien investigaciones. En febrero de 2002 se creó la unidad europea para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia (EUROJUST), que se encarga de coordinar la cooperación entre las fiscalías europeas. Asimismo, la UE fomenta la cooperación regional entre los sistemas policiales y judiciales de los países vecinos mediante programas especiales como, por ejemplo, el programa CARDS para los Balcanes. La INTERPOL, a groso modo, es su homónimo a nivel internacional.

¹⁹ De Cueto, Carlos y Jordán, Javier (eds.) (2003): *Respuestas a nuevos desafíos de seguridad*. Granada, Comares.



En cuanto a las medidas de carácter legal se refiere, sin retrotraernos en exceso en el tiempo, podemos situar en la década de los noventa, el comienzo de una colaboración intergubernamental más fluida en la lucha contra el crimen organizado.

El progresivo aumento e indiscutible vigencia del fenómeno criminal, la extensión internacional de sus redes y la capacidad perturbadora que ejerce sobre las sociedades y los poderes públicos, han hecho que los organismos internacionales competentes, tomen conciencia y estén elaborando instrumentos para hacer frente a esta amenaza, que constituye un reto para los Estados de derecho contemporáneos. Este trabajo ha dado sus frutos, plasmado en multitud de convenios relativos a la asistencia judicial, la colaboración policial, la reciprocidad y facilitación de extradiciones, la lucha en común en determinados ámbitos delictivos, especialmente en el tráfico de drogas, la trata de blancas, la inmigración ilegal, el blanqueo de capitales, la falsificación de moneda, el tráfico de armas y explosivos, entre los más destacados.

Momentos cruciales, dignos de mención en este proceso, pueden ser clasificados en tres niveles. En la esfera internacional, las Naciones Unidas, en cuya orden del día se encuentra desde 1950 la lucha contra la delincuencia, desarrollaron por primera vez una estrategia global contra la delincuencia internacional organizada en la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, celebrada en Nápoles en 1994. El “Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada” acordado en la conferencia, establece una detallada lista de las medidas esenciales que han de adoptarse en cada Estado y para la cooperación mutua. Desde entonces, esta temática también se ha convertido en el objetivo principal de la Comisión de Prevención del Delito.²⁰

El 15 de noviembre de 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó la Convención contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos contra el tráfico ilícito de inmigrantes y la trata de personas, en especial mujeres y niños. El 31 de mayo de 2001, aprobó otro protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego. Otro hito en la lucha contra la delincuencia organizada, lo representa la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (2003). Además, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), con sede en Viena, desempeña un papel importante y práctico en la persecución de actividades ilegales.

En el ámbito regional europeo, el Tratado de la Unión Europea instauró un marco institucional para luchar contra la delincuencia organizada, que prevé, a grandes rasgos, acciones comunes en el ámbito de la cooperación policial y judicial en asuntos penales, sin olvidar que los Estados miembros siguen siendo responsables del mantenimiento de su seguridad interna.

Asimismo, la estrategia de lucha contra la delincuencia organizada se ha definido en la UE en los siguientes instrumentos: los Planes de Acción de 1997 y 1998 de lucha contra la delincuencia organizada; las conclusiones del Consejo Europeo extraordinario celebrado en Tampere los días 15 y 16 de octubre de 1999, sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE, y la Estrategia de la UE de 27 de marzo de 2000 para el principio del nuevo milenio sobre la prevención y el control de la delincuencia organizada, entre los de mayor trascendencia.

²⁰ La Comisión de Prevención del Delito elabora recomendaciones para la prevención y la lucha contra la delincuencia, así como para el trato con los delincuentes; también controla y supervisa los correspondientes programas de las Naciones Unidas y coordina la actividad de las instituciones regionales y suprarregionales en ese ámbito.



Prosiguiendo con la perspectiva regional resulta igualmente relevante, la elaboración de normas como las de la Organización de Estados Americanos (OEA), mediante los trabajos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD),²¹ o la iniciativa puesta en funcionamiento en la región del mar Báltico. El grupo *Task Force Organized Crime* se ha convertido en un importante foro para la cooperación práctica en la lucha contra la delincuencia organizada. Los objetivos principales de este grupo de trabajo del Consejo de Estados del Mar Báltico, consisten en reforzar el intercambio de información relacionado con la delincuencia y realizar operaciones comunes de los departamentos policiales, aduaneros y de protección de fronteras de los Estados participantes. La especial importancia de la Task Force en términos de integración política, se deriva del hecho de que reúne Estados miembros de la UE, Estados pertenecientes al Espacio Económico Europeo, países candidatos a la UE, así como a Rusia, en las estructuras de cooperación internacional en el ámbito de la lucha contra la delincuencia.

En la zona Asia-Pacífico, que progresivamente está adquiriendo relevancia como escenario primordial de la seguridad mundial, no sólo por la creciente actividad del crimen organizado internacional,²² sino también ante su consolidación como el segundo frente potencial de la lucha contra el terrorismo, se pueden distinguir a su vez, cuatro subzonas regionales:²³ la zona del Nordeste, que incluye a Japón, Rusia, las dos Coreas y China; la zona central, que comprende esencialmente China y Taiwán; la Zona de ASEAN²⁴; y finalmente, la zona de Australia, Nueva Zelanda y las Islas del Pacífico (Oceanía).

Estas cuatro zonas, tienen planteamientos de seguridad diferenciados. No existe una organización de seguridad que abarque todos estos territorios. Ante esta situación, la lógica apunta a que la opción deseable consistiría en desarrollar un sistema de seguridad y cooperación regional, dadas las nuevas amenazas y riesgos emergentes. Pero esta lógica, choca con la realidad imperante en los Estados de Asia-Pacífico, que no desean compartir su soberanía en cuestiones de seguridad y defensa. Esto explica, según algunos analistas

²¹ Convenio constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. (1993). Asimismo son dignas de mención, la Convención Interamericana contra el Terrorismo, aprobada en Bridgetown (Barbados), el 3 de junio de 2001; la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 13 de noviembre de 1997), así como aportaciones trascendentales de las legislaciones nacionales de países del Continente Americano, especialmente sensibilizados con el fenómeno criminal organizado transnacional: La Conspiracy Law del Common Law, la Ley RICO (Racketeer Influenced and Corrupted Organization) de 1970, de los EE.UU., o la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (México), de 1996.

²² Subrayar de forma destacada la existencia de tráfico ilícitos generalizados que abarcan drogas, mujeres, niños, especies protegidas de animales, maderas y otras materias y recursos protegidos o cuya exportación está prohibida o sometida a restricción y el lavado de capitales, propiciado por sistemas financieros poco transparentes.

²³ Marquina Barrio, Antonio: "La seguridad regional de la zona Asia-Pacífico", en VV.AA. (2005): *Las organizaciones de seguridad y defensa a debate*. Madrid, Ministerio de Defensa, pp. 275-288.

²⁴ Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), alianza regional compuesta originalmente por seis países del sureste de Asia. La ASEAN fue fundada en Bangkok (Tailandia), en agosto de 1967 por Indonesia, Malasia, Filipinas, Myanmar, Singapur y Tailandia. Brunei se unió tras obtener su independencia en 1984. En julio de 1995 se incorporó Vietnam. Laos, y Birmania ingresaron durante 1997. El secretariado permanente se encuentra en Yakarta (Indonesia).

Los principales objetivos de ASEAN establecidos en la Declaración de Bangkok (1967), son acelerar el crecimiento económico y fomentar la paz y estabilidad regional. Con Japón en 1977 se estableció un foro conjunto, y con la Unión Europea en 1980 se firmó un acuerdo de cooperación. La reunión de la ASEAN en julio de 1994 estableció el reconocimiento de la necesidad de relaciones internas más próximas, el aumento de sus miembros y un papel mayor en la seguridad regional después del fin de la Guerra Fría. Camboya y Papúa-Nueva Guinea, tienen estatuto de países observadores y Corea del Sur tiene un estatuto especial.



destacados, que Estados Unidos sea la fuente principal de seguridad y defensa en esa zona, ante las patentes carencias e insuficiente capacidad de reacción y respuesta nacionales de los diferentes Estados de la región.

No obstante, sí puede hablarse de una cierta cooperación regional limitada inicialmente a situaciones puntuales, a través de conferencias ministeriales, de entre las que cabe traer a colación por su proximidad en el tiempo, la Conferencia Ministerial Regional sobre el Tráfico de Seres Humanos y el Crimen Internacional, celebrada en Bali en febrero de 2002, presidida por los Ministros de Asuntos Exteriores de Indonesia y Australia, que constituye un importante precedente para futuros acuerdos intergubernamentales.

En la actualidad, ASEAN tiene en desarrollo y plan de actuaciones y un programa de trabajo que abarca la lucha contra el tráfico de drogas, el tráfico de personas, la piratería, el tráfico de armas, el lavado de dinero, el terrorismo, los crímenes de carácter económico y los actos criminales en el campo cibernético.

La importancia de alcanzar acuerdos en esta zona geográfica está más que justificada si tenemos en consideración que, el denominado “Triángulo de Oro”, conformado por el norte de Tailandia, Myanmar del este y Laos occidental, es una de las principales regiones productoras de opiáceos, junto con Afganistán y Pakistán, que posteriormente serán transformados en heroína, de tal forma que se estima que dos tercios del opio del mundo son cultivados en Asia Suroriental.²⁵

En octubre de 2000 la ASEAN, organizó en Bangkok un Congreso Internacional con la finalidad de establecer una “Asociación de Naciones del Sureste Asiático libre de la droga” antes del 2015, en colaboración con la oficina de Naciones Unidas para la prevención y control del narcotráfico, cuyo resultado fue la formulación de la Declaración Política de Bangkok y la adopción de un plan de la acción.

Otro fenómeno preocupante y falta de respuestas contundentes característico de esta parcela geográfica, es la pervivencia de la moderna piratería en pleno siglo XXI. Dicha actividad, que ha visto incrementada su operatividad, especialmente en el estrecho de Malacca, supone según las estimaciones nada desdeñables de la Oficina Marítima Internacional, un coste de aproximadamente unos 16 mil millones de dólares al año en pérdidas.²⁶

A nivel internacional, el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el lavado de activos (GAFI), es de las instituciones más valoradas en la cooperación internacional contra el blanqueo de dinero. Fundado en 1989, su función consiste en revelar los métodos de lavado de capitales, desarrollar recomendaciones políticas para lograr medidas eficaces contra el lavado de dinero y fomentar su aplicación en todo el mundo. En 1990, aprobó las 40 Recomendaciones²⁷ sobre el lavado de activos, con una lista de posibles contramedidas en el ámbito de la justicia y los procedimientos penales, la cooperación policial, los sectores financieros y bancarios, y la cooperación internacional. Tras el 11 de septiembre de 2001, su

²⁵ Emmers, Ralf: “The Threat of Transnational Crime in Southeast Asia: Drug Trafficking, Human Smuggling and Trafficking, and Sea Piracy”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 2 (mayo 2003).

²⁶ El número de ataques de la piratería en el mundo ha aumentado rápidamente en los últimos años. Mayoritariamente, estos incidentes ocurren a lo largo de las costas de Sudáfrica, Bangladesh, la India, Ecuador, en el Mar Rojo y especialmente, en Asia Suroriental, sobre todo en aguas indonesias. El problema de la piratería, representa una amenaza a la seguridad económica regional e internacional. La navegación libre y segura es esencial para el comercio internacional.

²⁷ <http://www.fatf.gafi.org>.



mandato fue ampliado para abarcar la lucha contra la financiación del terrorismo. Con esta finalidad, a las 40 Recomendaciones precedentes, se agregaron ocho recomendaciones especiales al respecto.

A este maremagnum normativo, hay que añadir la totalidad de las medidas legales restantes adoptadas con posterioridad a los atentados del 11-S en Nueva York, del 11-M madrileño y del reciente 7-J londinense, dado que en determinados foros,²⁸ se enfatiza la importancia de abordar conjuntamente, el crimen organizado internacional²⁹ y el terrorismo.³⁰

El derecho penal, debe asumir las tendencias político-criminales orientadas a la consecución de niveles superiores de efectividad, frente a los nuevos conceptos y estrategias de la criminalidad, sobre todo en conexión con nuevos fenómenos o formas delictivas, como la recientemente bautizada “ciberdelincuencia”. Hay que cerrar cualquier espacio de impunidad en nuestras legislaciones.

Finalmente, cabe hacer alusión a las medidas coercitivas. La mejor solución, posiblemente no consista en aumentar las cuantías de las penas, dado el nulo efecto disuasor de la pena privativa de libertad ante individuos que han elegido el crimen como profesión, pero sí se puede exigir su cumplimiento íntegro, además de sanciones de carácter económico, que eviten sustraer, prácticamente intactos, los patrimonios de los delincuentes a los efectos de la justicia. Por otro lado, no conviene menospreciar el efecto reparador que pueda ejercer la satisfacción de la responsabilidad civil.

En otra dimensión radicalmente distinta, el empleo de métodos paralegales o abiertamente ilícitos en la lucha contra el crimen organizado, además de su flagrante oposición al ordenamiento jurídico y a la dinámica que debe imperar en un Estado democrático y de derecho, no han demostrado ser eficaces. Incluso sin situarse en ejemplos extremos, en países como China o EE.UU., que emplean métodos expeditivos como la cadena perpetua o la pena de muerte para castigar los delitos graves, la actividad de las organizaciones criminales no ha experimentado por ello disminución significativa.

Por el contrario, existen determinadas figuras legales que sí han plasmado palmariamente su utilidad a través de exitosos resultados, concretamente en la obtención de “información sensible” respecto de las organizaciones criminales, a pesar de las dificultades que presenta su empleo. Haciendo una brevísima mención, cabe traer a colación la figura del delincuente arrepentido y el agente infiltrado, sobre los que cabría escribir ríos de tinta que exceden al contenido de este análisis.

²⁸ En esta misma línea, destaca la reunión del G-8 (siete países más industrializados del mundo y Rusia), celebrada en Sheffield (Norte de Inglaterra), a principios de julio de 2005, para tratar asuntos sobre terrorismo y crimen organizado. Este tipo de iniciativas del G-8, no son nuevas. Los Jefes de Estado y de Gobierno del G-8 ratificaron en la Cumbre de Halifax de 1995 los peligros globales que plantea la delincuencia organizada y constituyeron un grupo de expertos de alto nivel, el denominado Grupo de Lyon, con la misión de analizar y evaluar los instrumentos internacionales existentes y los mecanismos de lucha contra la delincuencia organizada y proponer medidas para cubrir los posibles vacíos.

²⁹ El terrorismo, salvando las consideraciones sobre la motivación o la ideología de los autores, no es sino un modo de criminalidad organizada, al que le son de aplicación íntegra sus características. Avilés Gómez, *op. cit.*, p. 251.

³⁰ La relación entre la delincuencia organizada y terrorismo internacional, es cada vez más preocupante. Es importante indagar en las relaciones comerciales fundadas en intereses mutuos, aunque no coincidentes entre ambos tipos de organizaciones criminales, ya que pese a que las diferencias entre ambos son substanciales, pueden alcanzar acuerdos de tipo táctico y estratégico para hacer prevalecer sus intereses frente a los del Estado, constituyendo un triángulo fatal: terrorismo, drogas y armas. Villamarín Pulido, L., *op. cit.*, pp. 15-38.



La comunidad internacional, adolece de la capacidad de reacción necesaria para adelantarse a los acontecimientos. El imperio de la ley amenaza con tambalearse ante los gigantes del crimen, ya que en demasiadas ocasiones, los intereses políticos parecen predominar frente al bienestar de los ciudadanos que dicen proteger.³¹

Y en este escenario poco halagüeño, la delincuencia organizada transnacional, además de manifestarse imprevisible, goza de buena salud. Máxime cuando afrontamos la creciente vinculación entre el crimen organizado internacional y el terrorismo. En contraposición con un análisis limitado de esta relación, constreñida a intercambios de carácter puntual,³² eventuales, con una finalidad simplemente utilitarista, la tendencia actual apunta hacia una mayor interrelación incluso a niveles de planeamiento, si bien no conjunto, sí estratégico, con vocación de pervivencia en el tiempo y la adopción por parte de las organizaciones terroristas de actividades, mecanismos e instrumentos delictivos internacionales para lograr sus objetivos, bien de supervivencia y financiación, bien de desestabilización, al igual que a las organizaciones criminales, les resulta rentable emplear métodos terroristas para la consecución igualmente de sus objetivos.³³

Aún ante este complejo escenario, resulta imprescindible dejar claro que no son conceptos sinónimos: no todos los grupos de delincuencia organizada son terroristas, ni todos los terroristas constituyen grupos de delincuencia organizada.

A pesar de este planteamiento en apariencia tético, no hay que sucumbir ante un alarmismo fútil con respecto a la dimensión y capacidad de la delincuencia organizada internacional, pero tampoco cabe acomodarse en el engaño, creyendo que no es una amenaza extremadamente seria.

Prueba de su trascendencia, es la atención que desde organismos internacionales de distinta naturaleza (UE, OTAN, ONU) se presta a la evolución de este fenómeno, trabajando constantemente en la búsqueda de respuestas eficaces.

Los vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y la corrupción de los sectores públicos, constituyen un claro desafío a la seguridad internacional y a la estabilidad política mundial, que confirman la hipótesis de que la relación entre violencia, corrupción y delincuencia organizada, es central en este análisis.

La apuesta es fuerte. Necesitamos armonizar un régimen de libertades en un Estado de derecho, junto con la imperiosa necesidad de enfrentar sin titubeos, una amenaza de esta envergadura.

³¹ Garrido, V. y Stangeland, P. (2001): *Principios de Criminología*. Valencia, Tirant Lo Blanch, p. 690.

³² Los puntos de contacto más frecuentes entre la delincuencia organizada y el terrorismo se circunscriben a los ámbitos del intercambio de drogas por armas, la compra de material nuclear y armamento, la protección que se “compra” de los cargamentos, las plantaciones y el transporte seguro de droga, la compraventa de secuestrados, el lavado de dinero y la compra de documentación falsa y el acceso a zonas reservadas e infraestructuras críticas.

³³ Un ejemplo contundente lo constituyen los atentados perpetrados por la Mafia Siciliana, que en el año 1992, se cobraron la vida de los jueces Falcone y Borsellino. Igualmente, valga el recordatorio de los múltiples detenidos en España, miembros de Al Qaeda, que financiaban sus actividades mediante el uso de tarjetas de crédito falsas y tráfico de hachís, como consta en el auto de procesamiento del Juzgado Central de Instrucción Nº5 de la Audiencia Nacional, de 28 de noviembre de 2001, Sumario 35/01. Finalmente, en este mismo sentido, es interesante el análisis de las innovaciones introducidas en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la lucha contra la delincuencia internacional organizada: “El Grupo de la UDYCO Central de la Comisaría General de Policía Judicial, que ha planificado y coordinado la “operación Avispa”, ha utilizado un método de trabajo muy similar al que emplean los Servicios de Información de las Fuerzas de Seguridad, especializados en la lucha antiterrorista”. *ABC*, 3 de julio de 2005.



La clave, reside en potenciar la vulnerabilidad de estas organizaciones a la represión, explotando al máximo sus debilidades. En esta sintonía, cobra capital importancia el blanqueo de dinero.³⁴ Su relevancia consiste en que además de constituir una importante modalidad de actividad criminal organizada en sí misma, es un mecanismo necesario para el éxito de todo crimen organizado.

Si se consiguen atajar adecuadamente los canales de financiación, neutralizando sus estructuras de blanqueo de dinero, se le asestará un golpe letal, no a un aspecto determinado de la red, sino a la red criminal en su esencia, en el mismo núcleo de su capacidad de funcionamiento. No en vano, el objeto último de llevar a cabo una determinada actividad delictiva, es el afán de lucro.

Como reflexión final, ante las incertidumbres del mañana en un mundo en constante agitación, aunque tal vez tengamos que seguir combatiendo ocasionalmente contra algún “Sadam”, nuestros principales oponentes serán “grupos a los que hoy llamamos terroristas, guerrilleros, bandoleros y asaltantes, pero que sin duda encontrarán títulos más formales para autodenominarse”,³⁵ y en este sentido, a la delincuencia organizada transnacional, aún le queda un extenso camino por recorrer.

³⁴ El término “blanqueo de capitales” o “lavado de dinero”, son neologismos sin arraigo jurídico en abundantes ordenamientos, aunque son comúnmente asumidos para designar las conductas que buscan incorporar al tráfico económico legal, los bienes o el dinero obtenidos ilegalmente, dando apariencia de legalidad al producto del delito. Concretamente, el Código Penal español (artículos 301 y ss.), habla de “adquirir, convertir o transmitir bienes sabiendo que éstos tienen su origen en un delito grave, o realizar cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito”. Pérez, A.: Comentarios publicados en *La Ley*, nº 5801.

³⁵ Van Creveld, Martin (1991): *The Transformation of War*. Nueva York, The Free Press, p. 197.



UNISCI Discussion Papers

UN NUEVO INSTRUMENTO MULTILATERAL CONTRA EL TERRORISMO: LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA SUPRESIÓN DE ACTOS DE TERRORISMO NUCLEAR

AUTOR¹:**BELÉN LARA
UNISCI****FECHA:****Octubre 2005**

Introducción

El 14 de septiembre, coincidiendo con la cumbre conmemorativa del 60º aniversario de Naciones Unidas, ha quedado abierta a la firma la *Convención Internacional para la Supresión de Actos Terrorismo Nuclear*, que entrará en vigor treinta días después de haber sido firmada y ratificada, aceptada o aprobada por al menos veintidós Estados. La Convención fue adoptada el pasado 13 de abril por consenso de los 191 Estados miembros de Naciones Unidas, sin que hiciera falta ningún tipo de votación. Es la primera Convención contra el terrorismo que se adopta después del 11 de septiembre de 2001.

Otras doce convenciones y protocolos universales relacionados con el terrorismo se habían aprobado anteriormente en Naciones Unidas, como la Convención sobre la Protección de Material Nuclear, de 1980; la Declaración sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional, de 1994; la Convención Internacional para la Supresión de Atentados Terroristas, de 1997; o la Convención Internacional para la Supresión de la Financiación del Terrorismo, de 1999. Así pues, esta Convención viene a reforzar la estructura legal internacional contra el terrorismo.

El proceso de negociación que ha desembocado en esta Convención se inició en 1998, a raíz de una iniciativa de la Federación Rusa tras la presunta desaparición de armas nucleares en su territorio: El gobierno ruso reconoció ante la comunidad internacional que no podía dar cuenta de cerca de cien armas nucleares del tamaño de una valija. Por otro lado, el Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA) ha detectado que, en la última década, se ha producido un aumento importante de los incidentes que implican tráfico ilegal de material nuclear o radioactivo, habiéndose confirmado 650 casos desde 1993, de los cuales cerca de 100 han ocurrido durante el año 2004. Once de ellos eran de material nuclear². La negociación, además, ha coincidido en el tiempo con el aumento del temor de la comunidad internacional ante el terrorismo y ante la posibilidad de que algunos grupos terroristas

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 *New Reality Shaping Nuclear Security's Global Directions*, IAEA Staff Report, 16 de marzo de 2005, en <http://www.iaea.org>.



obtengan armas nucleares, biológicas o químicas, pero no fue hasta el pasado 1º de abril, siete años después de que Rusia lanzara la iniciativa, cuando se ha podido alcanzar el consenso sobre la redacción del texto. Fueron las propuestas de México las que permitieron seguir avanzando y superar un aspecto que preocupaba a varios países: la relación entre la aplicación de esta Convención y las leyes nacionales e internacionales en caso de conflicto bélico.

El objetivo de la Convención consiste en prevenir el terrorismo nuclear e intensificar la colaboración internacional en la materia para evitar que redes clandestinas obtengan y usen armas nucleares. Si bien en el texto se reconoce el derecho de todos los países a desarrollar energía nuclear para fines pacíficos, también se expresa la preocupación por el aumento de actos terroristas en todas sus formas y la amenaza que representan para la paz y seguridad internacional, en un momento en que se incrementan los temores de que algunos grupos puedan obtener armas nucleares o biológicas.

1. El texto de la Convención

La Convención Internacional para la Supresión de Actos de Terrorismo Nuclear, también conocida como Convención contra el Terrorismo Nuclear, consta de un Preámbulo y 28 artículos³. En el Preámbulo se hace referencia a la profunda preocupación por la escalada a nivel mundial de todos los actos de terrorismo en todas sus formas y manifestaciones y por el hecho de que los actos de terrorismo nuclear pueden ocasionar las más graves consecuencias hasta ahora conocidas, por lo que se hace imprescindible la cooperación entre los Estados y la adopción de medidas efectivas para prevenir tales actos y para perseguir y condenar a sus autores.

El articulado comienza con la definición técnica y precisa de términos como material radiactivo, material nuclear, instalaciones nucleares, instalaciones que se consideran gubernamentales o estatales, artefacto explosivo nuclear, artefacto explosivo radiactivo, y fuerza militar de un Estado (art. 1). A continuación enumera (art. 2) los casos que serán constitutivos de delito de terrorismo nuclear y explica que viola esta Convención toda persona que "ilícita o intencionadamente" posea material nuclear o radiactivo, y toda persona que "fabrique o posea" un artefacto con estos materiales, con intención de matar o causar serios daños físicos o materiales, ya sea a las propiedades o al medio ambiente, así como el que lo utilice para dañar instalaciones nucleares. También se considera delito la "mera amenaza" de utilizar este material o la adquisición ilegal del mismo. Asimismo viola la Convención el que utilice material o instalaciones para liberar productos peligrosos con esos objetivos o para obligar a una persona, una organización o un Estado a realizar o no un acto determinado, o acciones ilegales. Los Estados se obligan a perseguir a todo individuo que posea material radiactivo o fabrique un artefacto de este tipo para matar o para causar daños físicos o materiales. Los cómplices u organizadores también deberán responder ante la justicia.

La Convención no será aplicable al terrorismo nuclear que afecte sólo al territorio de un Estado, cuando el terrorista y las víctimas sean nacionales de ese país, y el terrorista sea detenido o encontrado dentro de ese país (art. 3), aunque se incluyen una serie de excepciones tan amplia que su efecto es el contrario. Por otro lado, el que todos esos factores se den simultáneamente es casi imposible cuando el terrorismo actual se configura como una red

³ *International Covention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*, UN General Assembly A/59/766, 13 de abril de 2005.



internacional, una red de redes, con individuos de varias nacionalidades que planifican y trabajan conjuntamente y que además de los actos terroristas en sí mismos se dedican a actividades tales como los entrenamientos, el tráfico de drogas o de armas, la financiación, el proselitismo o la organización de reuniones. Además, por su esencia, el terrorismo nuclear lo más probable es que resulte indiscriminado y las víctimas sean de varias nacionalidades. La única excepción podría ser un ataque convencional realizado por terroristas del país sobre una instalación nuclear de ese país, con el único objetivo de obtener material nuclear ilegalmente y, aún así, en la planificación, o en la financiación, o en la ayuda material, o en la información, o en cualquier otro aspecto del ataque podrían haber intervenido nacionales de otro país.

También quedan excluidas de la aplicación de esta Convención (art. 4) las actividades de las fuerzas armadas durante un conflicto armado o en el ejercicio de sus obligaciones, así como la amenaza del uso o el propio uso de armas nucleares por parte de los Estados.

En los artículos 5 y 6 se obliga a los Estados a adoptar las medidas necesarias para convertir en ley interna del propio Estado lo establecido en el artículo 2 de la Convención, para que estos crímenes sean punibles con los castigos apropiados teniendo en cuenta la grave naturaleza de estos delitos. Los Estados se comprometen a castigar dichos crímenes sin tratar de justificarlos por consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas o religiosas. En el artículo 7 se hace un llamamiento a los gobiernos para que intercambien información y se ayuden en la lucha contra el terrorismo nuclear. En definitiva se les hace un llamamiento a la cooperación para poder prevenir los ataques terroristas.

A continuación (art. 8) se establece que los Estados firmantes deben de realizar un esfuerzo para adoptar las medidas que garanticen y aseguren la protección del material radiactivo que poseen, tomando en cuenta las importantes recomendaciones realizadas por el OIEA, mientras que el artículo 18 hace referencia a lo que debe hacer el Estado o los Estados que hayan requisado material radiactivo o nuclear como, por ejemplo, informar al director general del OIEA para que lo transmita a los otros Estados parte.

En los artículos siguientes se abordan dos temas de la máxima importancia como son la jurisdicción y el trato a los detenidos. En el texto se recoge que ha de darse un tratamiento correcto (concepto indefinido y susceptible de interpretación subjetiva) a los detenidos y que han de respetarse sus derechos conforme a la ley interna de ese país y la legislación internacional aplicable, incluyendo la ley internacional sobre los derechos humanos, cuestión que queda también muy abierta a la controversia (art. 12). Por el contrario, algunos derechos de los detenidos quedan claramente establecidos: el país que haya realizado la detención ha de notificárselo al país de origen del detenido, explicando las circunstancias que lo justifican, y puede hacerlo directamente o a través del secretario general de Naciones Unidas. Asimismo tiene que permitir al detenido la comunicación directa y las visitas de los representantes de su país de origen y del comité internacional de la Cruz Roja (art. 10). En el caso de que el detenido no posea la nacionalidad de ningún país el derecho se extiende a su país de residencia habitual. Si al detenido se le juzga y se le condena se ha de informar al secretario general de Naciones Unidas, que a su vez lo pondrá en conocimiento de todos los Estados parte. De lo anterior se puede deducir que esta Convención sitúa a los detenidos por terrorismo nuclear en un terreno intermedio entre prisionero de guerra y criminal ordinario: un prisionero de guerra podría ser visitado y atendido por el comité internacional de la Cruz Roja, pero no necesariamente por su país de origen, ya que en una guerra tradicional el país de



origen sería el enemigo; mientras que un criminal ordinario puede tener contactos con su país de origen pero no necesariamente con la Cruz Roja⁴.

En cuanto a la extradición de los detenidos, la Convención considera que los autores del delito de terrorismo nuclear son extraditables (art. 13), aunque con las salvaguardas, el respeto a los derechos humanos y las condiciones que se establecen en el artículo 17, según las cuales debe haber acuerdo entre ambos Estados y la persona afectada debe dar libremente su consentimiento. También permite al Estado que ha realizado la detención no proceder a la extradición si teme que se vaya a producir una discriminación ilegal o una persecución por motivos de raza, etnia, religión, nacionalidad o ideología política (art. 16). Ahora bien, el artículo 15 especifica que el terrorismo nuclear nunca puede ser interpretado como un delito político y, por tanto, no puede argumentarse que la extradición se deniega porque el acto de terrorismo nuclear se considere un delito político, realizado por motivos políticos. Como en el asunto de la extradición (y en otros como la jurisdicción) puede haber desacuerdos importantes, en el artículo 23 se establece el método del arbitraje para cualquier disputa entre dos o más Estados firmantes y que si en el plazo de seis meses no existe acuerdo cualquiera de las partes puede elevar la disputa al Tribunal Internacional de Justicia.

Por último, en los artículos 24 y 25 se estipula que la Convención estará abierta a la firma desde el 14 de septiembre de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2006 y que entrará en vigor treinta días después de haber sido firmada, ratificada, aceptada o aprobada por 22 países. El primero en firmarla ha sido el presidente de la Federación Rusa, el mismo día 14, y otros 63 países han anunciado que también lo harán. En los artículos 26 y 27 se establecen los procedimientos para plantear enmiendas a esta Convención -que deberán ser adoptadas por consenso o, si no fuera posible, por los dos tercios de los Estados miembros- así como para la denuncia y retirada de la misma.

2. Valoración

En la Asamblea General de Naciones Unidas varios países celebraron la aprobación del texto por considerar que será un instrumento legal sólido para la cooperación internacional. Así, el embajador adjunto de EEUU ante la ONU, Stuart Holliday, afirmó que "la Convención proveerá a la comunidad internacional de las bases legales para intensificar la cooperación en la investigación y en la persecución y extradición de terroristas". El consenso logrado, añadió, es un "signo inequívoco de que la comunidad internacional no permitirá que se produzcan actos de terrorismo con energía atómica o artefactos nucleares". También el jefe de gobierno de Luxemburgo, presidente en esas fechas de la Unión Europea, celebró la aprobación del texto y destacó precisamente que esta Convención era una de las prioridades marcadas por el secretario general de la ONU en su proyecto de reforma. En palabras de Kofi Annan "su adopción es un paso vital en los esfuerzos multilaterales para prevenir el terrorismo nuclear y ayudará a impedir que los grupos terroristas tengan acceso a las armas más letales conocidas por la humanidad". Los países latinoamericanos y caribeños también mostraron su confianza en que la Convención impulsará la colaboración internacional y pidieron a la Asamblea General que tome las medidas necesarias para ponerla en marcha⁵. Por el contrario, algunas delegaciones, como la de Egipto, han defendido que la Convención debía considerar todos los

⁴ Welsh, Steven C.: "Nuclear Terrorism & Detainee Policies: International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism", 17 de junio de 2005, en <http://www.cdi.org/news/law/ntc>.

⁵ Todas estas declaraciones quedan recogidas en *New Convention Against Nuclear Terrorism Bolsters Global Framework*, IAEA Staff Report, 14 de abril de 2005, en <http://www.iaea.org>.



actos terroristas nucleares como actos criminales, independientemente de que fueran cometidos por los Estados o por actores no estatales; y otras, como en el caso de la iraní, han mostrado su preocupación porque la Convención no sea aplicable a las fuerzas armadas y que el grueso de las actividades militares queden excluidas aunque se trate de acciones que se pudieran considerar de terrorismo nuclear.

En general, se puede considerar que la adopción de la Convención es un hecho muy positivo porque al adoptarse por consenso y sin llegar a la votación demuestra una unidad global en contra del terrorismo. Los Estados soberanos, voluntariamente, se comprometen de manera formal y mediante un acuerdo internacional a ilegalizar y condenar las actividades terroristas, y a tratar el terrorismo como una materia sujeta a las leyes internas de los Estados y a la legislación internacional. Además, la Convención provee a la comunidad internacional de un marco legal para combatir la amenaza que constituyen los actos de terrorismo nuclear, contribuye a fortalecer el marco legal internacional para suprimir y combatir el terrorismo, y promueve la regulación legal. Asimismo, potencia la cooperación entre los Estados en la lucha contra el terrorismo a través de mecanismos tales como el intercambio de información o la extradición y lo conmina a utilizar y si fuera necesario a adaptar su sistema legal a la lucha contra el terrorismo.

Hay que destacar que esta Convención establece algunas salvaguardas para los detenidos y facilita argumentos que demuestran que la política para con éstos puede conformarse en el contexto de la cooperación multilateral. Desde que los detenidos relacionados con los atentados terroristas del 11 de septiembre fueron confinados en Guantánamo el debate sobre los derechos de los detenidos ha estado sobre la mesa. Al firmar esta Convención, Estados Unidos podría estar admitiendo, al menos en principio, que los detenidos como consecuencia de la guerra contra el terror que violen esta Convención no caerían en un agujero negro legal, una perspectiva a la que ha comenzado a aferrarse el sistema judicial estadounidense.

Por último, además de constituir una adición muy valiosa a las doce anteriores convenciones y protocolos universales contra el terrorismo, la Convención contra el Terrorismo Nuclear favorece un clima propicio a la adopción de nuevos instrumentos multilaterales contra el terrorismo como la esperada Convención Global contra el Terrorismo, que ha de ilegalizar el terrorismo en todas sus formas, y que incorpora la mayoría de las disposiciones contenidas en las anteriores vigentes sobre la materia. Esta Convención Global o Exhaustiva contra el Terrorismo lleva negociándose cerca de diez años, pero lleva bloqueada desde el año 2000 fundamentalmente por la falta de acuerdo en la conflictiva definición legal del término terrorismo, aunque no sólo por eso. Los países árabes no quieren que se considere terrorismo la lucha contra la ocupación extranjera, ni quieren que se consideren terroristas los ataques, incluso contra civiles, perpetrados en nombre de la liberación nacional o del derecho de autodeterminación de los pueblos -algo inaceptable para España- pero quieren incluir el concepto de terrorismo de Estado -algo inaceptable para Israel. Tampoco la coalición internacional contra el terrorismo encabezada por Estados Unidos tiene una posición unificada al respecto. Así pues, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre la definición legal de terrorismo se ha adoptado una definición política del término, que se ha incluido en la Declaración Final de la cumbre celebrada con motivo del 60º aniversario de Naciones Unidas, y que ha quedado redactada de la siguiente forma: “Los líderes mundiales afirmamos que el ataque y asesinato deliberado de civiles y no combatientes no puede justificarse o legitimarse por ninguna causa, y declaramos que ninguna acción que tenga por objetivo causar muerte o heridas graves a civiles y no combatientes cuando el propósito de tal acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a



un gobierno u organización internacional a abstenerse de alguna acción, puede justificarse bajo ningún concepto y constituye un acto de terrorismo”.

En un mundo cada vez más globalizado, todas la Convenciones sobre terrorismo están dirigidas a crear una red de cooperación entre los Estados que asegure que los terroristas serán encontrados, procesados y castigados. Empero, desde nuestro punto de vista, lo más positivo de esta *Convención Internacional para la Supresión de Actos de Terrorismo Nuclear* es que incorpora un enfoque preventivo y que, por tanto, jugará un papel crucial para que los terroristas no puedan acceder a las armas de destrucción masiva, evitando así unas posibles consecuencias catastróficas para la humanidad.



UNISCI Discussion Papers

LA ASOCIACIÓN DE SEGURIDAD DE LA CONFERENCIA EURO-MEDITERRÁNEA DIEZ AÑOS DESPUÉS: LA ANÁBISIS

AUTOR¹:**ANTONIO MARQUINA**
Director de UNISCI**FECHA:****Octubre 2005**

Introducción

El balance del proceso de Barcelona que se ha venido realizando desde sectores oficiales y no oficiales en los últimos meses es bastante crítico y, en algunos casos, algo simplificado. La realidad de los resultados es, no obstante, bastante frustrante, si no decepcionante, al compararlos con los objetivos que en su día se nos propusieron en la Conferencia de Barcelona. Podemos citar, entre otros:

- Un notable inmovilismo en el tratamiento de las cuestiones de seguridad, de forma especial, pero no única, la seguridad militar y las armas de destrucción masiva.²
- Escasos avances en la transformación de los regímenes autoritarios de los estados del Sur del Mediterráneo.
- Políticas contradictorias de apoyo a la democratización por parte de la Unión Europea.
- Liberalización comercial favorable a los estados de la Unión Europea.
- Muy limitados avances en los intercambios Sur-Sur.
- Fracaso inicial de la asignación de fondos MEDA.
- Fracaso en la modernización de la infraestructura económica de los estados del Sur del Mediterráneo como motor para la atracción de la inversión privada.
- Fracaso en la regulación de los flujos migratorios.

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 las conclusiones de la VII Conferencia Euro-Mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Luxemburgo el 30-31 mayo de 2005. Este documento es importante al haber sido consensuado por los ministros del Norte y Sur pertenecientes al proceso de Barcelona. En el punto 9 se afirma: *“Political and security cooperation at official level has grown although the pace has been slower than hoped for. The partnership has not had any direct effect on the major unresolved conflicts in the region. However, it has been possible to put into place a number of partnership building measures and a more flexible approach (bilateral or sub-regional) has been adopted. Dialogue has been initiated on concrete endeavours in the framework of working groups. In February, the groundwork has been laid for an early warning system against tidal waves in the Mediterranean. Substantial discussions have taken place in order to start a dialogue and cooperation on mine action and de-mining in the Partner Countries and to prepare a seminar in this regard”.*



- Muy escasa efectividad del diálogo cultural al ser selectivo y esencialmente unidireccional, sin un compromiso e interés efectivo de los estados del Sur del Mediterráneo.
- Diálogo cultural orientado a las minorías intelectuales más cercanas a los estados occidentales, sin que estas minorías tengan tampoco en múltiples casos un compromiso serio con estos diálogos, contentándose en la mayoría de los casos a figurar como socios en actividades en las que de hecho participan como un elemento casi de adorno para viajes, reuniones y discusiones.

1. La necesidad de un enfoque conceptual bien articulado

Centrándonos en el capítulo sobre diálogo político y de seguridad y más en concreto en las cuestiones de seguridad, en la actualidad se habla de pasar de un enfoque pragmático, contraponiéndole a un enfoque conceptual, como si el documento de Barcelona tuviera un enfoque conceptual medianamente elaborado. La experiencia enseña que este tipo de planteamientos que propugnan un enfoque pragmático encubren o una notable impotencia o una retirada ante posibles dificultades. Un enfoque conceptual bien articulado tiene numerosas ventajas, no siendo la menor el dar una coherencia y dirección a un proceso que se quiere iniciar para conseguir unos objetivos, objetivos que aparecen con notable claridad en la declaración de Barcelona, impidiendo incongruencias, asimetrías, bandazos, y, sobre todo, eliminar apariencias de movimiento cuando en la realidad a lo que se puede asistir es una notable parálisis o a procesos de retirada y marcha atrás. La frase que se popularizó con Javier Solana, siendo secretario de la OTAN, de “avanzar desde la práctica”, puede ser efectista, y elimina largos y complejos procesos de esfuerzo intelectual. El problema es que estos supuestos avances implican en no pocas ocasiones vueltas y revueltas que el sentido común popular tiene bien caracterizadas con el: “corres bien, pero fuera de camino”.

Esta tendencia, por no llamarla orientación, viene reforzada por la práctica del proceso de Barcelona. El motor del proceso son las reuniones de altos funcionarios de los estados. Estos altos funcionarios, según hemos podido constatar, en múltiples casos no tienen una formación sobre temas de seguridad, ni tienen un grupo de apoyo *ad hoc* en sus respectivos ministerios, o aún ocupando o habiendo ocupado puestos de importancia en organizaciones de seguridad no dan la impresión de haber ahondado en el significado de determinados planteamientos conceptuales subyacentes en documentos básicos de estas organizaciones. Desde esta perspectiva se puede explicar que el dar poca importancia a las cuestiones conceptuales o el desinterés por estos conocimientos básicos tienda a cubrirse de pragmatismo, un pragmatismo donde los conceptos de seguridad se utilizan a discreción, cuando no de forma inmisericorde, o se amontonan sin ninguna lógica en los documentos oficiales.

2. La asociación de seguridad

Una asociación de seguridad³ tiene importantes implicaciones, en primer término al definir el objetivo a conseguir: transformar la perspectiva de seguridad de los estados del sur del

³ Véase una aproximación a este concepto en Marquina, Antonio: “From Cooperative Security to Security Partnership in the Mediterranean”, en Brauch, Hans Günter; Liotta, Peter; Marquina Antonio; Rogers, Paul F.; Selim, Mohammad El-Sayed (eds.) (2003): *Security and Environment in the Mediterranean*. Heidelberg, Springer, pp. 309-318.



Mediterráneo. Al lanzarse el proceso Euro-Mediterráneo se ha partido de una situación profundamente asimétrica. Los estados de la Unión Europea, tras el fin de la guerra fría, tienen una visión de la seguridad en buena parte postmoderna; no existen amenazas militares, aunque reconocen que existen riesgos, desafíos y amenazas no militares de notable importancia como es el caso de las acciones de los grupos terroristas y la criminalidad organizada. Los estados del sur del Mediterráneo, por el contrario, tienen una visión diferente. No existe una alianza militar que una a estos estados ni un proceso de integración semejante al que se ha producido en Europa, ni siquiera a nivel parcial, a pesar del lanzamiento de la Unión del Magreb Árabe. La seguridad la tiene que proveer cada uno de los estados, al no existir alianzas militares y, con la excepción de Israel, la seguridad del estado se confunde con la seguridad de los regímenes políticos. El principio de soberanía westfaliano ha permanecido prácticamente inalterado, existiendo notables posibilidades y preparativos para diversos conflictos Sur-Sur, y, en consecuencia, no puede hablarse de comunidades de seguridad, y la interdependencia económica entre los estados del sur del Mediterráneo es muy baja. De esta manera la Unión Europea al lanzar la iniciativa de la Conferencia Euro-Mediterránea de Barcelona trató de homogeneizar el espacio de seguridad transformando los estados del sur del Mediterráneo en estados con las mismas percepciones de seguridad que los estados de la Unión Europea ante problemas comunes. Esta labor, ciertamente hercúlea, sin embargo aparecía algo diluida en la declaración de Barcelona donde el epígrafe que en las posteriores declaraciones se redactó como “Asociación Política y de Seguridad”, quedaba enunciado como una mera “Colaboración Política y de Seguridad: Definición de un espacio común de paz y estabilidad”, induciendo, además, la utilización de los términos seguridad y estabilidad a una cierta confusión.

El contenido de este capítulo parte de una consideración de cierta importancia, los participantes están convencidos de que la paz, la estabilidad y la seguridad de la región del Mediterráneo constituyen un bien común que se comprometen a fomentar y reforzar. Se hace una aproximación global, este punto es importante resaltarlo. El objetivo es global, enunciándose como asuntos para la colaboración los siguientes, artificialmente diferenciados y no conexiónados:

1. Asuntos de Justicia e Interior limitados a:
 - prevenir y combatir el terrorismo,
 - luchar contra la expansión y la diversificación de la delincuencia organizada y contra el azote de la droga en todos sus aspectos.
2. Seguridad regional centrada en exclusiva en las armas de destrucción masiva:
 - promover la seguridad regional mediante la “actuación”, entre “*otras cosas*” en pro de la no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas, adhiriéndose y ateniéndose a una combinación de regímenes de no proliferación internacionales y regionales y de acuerdos de control de armamentos y de desarme, y/o arreglos regionales como los relativos a zonas libres de armamento. Asimismo “*un esfuerzo*” en lograr una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio, “recíproca y eficazmente verificable”.
3. Un conjunto de “estudios” y propuestas normativas que de una u otra forma tenían que ir unidas a los arreglos de control de armamentos que entonces se creía posible desarrollar:
 - “*estudiar*” medidas prácticas para prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva, así como la acumulación excesiva de armas convencionales,



- suficiencia defensiva,
- igualdad de seguridad y preocupaciones legítimas de seguridad,
- buena vecindad y apoyo a los procesos dirigidos a lograr la estabilidad, la seguridad y la prosperidad,
- “estudiar” medidas de confianza y seguridad para crear un “espacio de paz y estabilidad en el Mediterráneo”,
- instaurar a largo plazo un Pacto Euro-mediterráneo con esta finalidad.

Con este entramado, con dificultad se podría estructurar una asociación de seguridad. Pero además existía otro aspecto de gran importancia, que no se tomó en consideración en la mayoría de los análisis: El espacio territorial definido por la Conferencia Euro-mediterránea era claramente insuficiente para afrontar los problemas de seguridad regional tal como venían definidos, y, menos aún, si se tomaban en consideración los desafíos comunes, tal como venían definidos en el prólogo de la declaración de Barcelona.

3. El espacio Euro-Mediterráneo⁴

Según el prólogo de esta declaración, los “nuevos problemas políticos, económicos y sociales en ambas orillas del Mediterráneo” constituían un desafío común y precisaban de un enfoque coordinado y global. Ahora bien, sólo algunos de estos problemas podían encontrar un buen acomodo en el espacio definido por la Conferencia de Barcelona, en función por ejemplo, de la interdependencia económica real existente entre la Unión Europea y los estados del sur del Mediterráneo, pero, en menor medida, los problemas sociales, políticos y de seguridad dada la basculación de estos asuntos hacia otros espacios, ya se tratara del Mediterráneo occidental, oriental, el norte de África o la propia Europa.

No obstante, algún tipo de coordinación de importancia podría acordarse entre los estados del proceso de Barcelona para afrontar problemas que sobrepasaban este espacio, en función de los actores, flujos y fuerzas actuantes en el espacio euro-mediterráneo, pero provenientes de más allá de esta zona, caso por ejemplo de la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada

La cuestión era afrontar de forma convincente en este espacio cuestiones que definían la seguridad regional tal como se entendía en la declaración, caso de la proliferación de armas de destrucción masiva, la creación de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio, o alcanzar el mismo grado de seguridad con el nivel más bajo de tropas y armamento y no dotarse de una capacidad militar superior a sus necesidades legítimas de defensa. El espacio definido resultaba claramente insuficiente para afrontar con un mínimo de propiedad estas cuestiones en función de la lógica de las armas de destrucción masiva de Francia, el Reino Unido, de la OTAN, a la que pertenecen la mayoría de los estados de la Unión Europea o de Israel, así como las necesidades de un actor global como la Unión Europea en el campo de la proyección de fuerzas militares.

⁴ Véase Marquina, Antonio, “The Definition of the Euro-Mediterranean Region of the Barcelona Process: Design and Weaknesses”, en Marquina, Antonio y Brauch, Hans Günter (eds) (2001): *The Mediterranean Space and its Borders: Geography, Politics, Economics and Environment*. Madrid, UNISCI, pp. 73-84.



4. Acto Primero: El proceso de Barcelona en los aspectos de seguridad: 1995-2001

Si repasamos brevemente lo acontecido tras la aprobación de la declaración de Barcelona podemos encontrar algunos elementos que nos facilitan entender la ausencia de avances.

La presidencia italiana trajo consigo la presentación de un Plan de Actuación para el desarrollo del capítulo político y de seguridad estructurado en seis anejos:

1. Fortalecimiento de la estabilidad y refuerzo de las instituciones democráticas.
2. Diplomacia preventiva y relaciones de buena vecindad.
3. Medidas de generación de confianza y medidas de generación de seguridad.
4. Medios y vías para llegar a arreglos de control de armamentos.
5. Prevención y lucha contra el terrorismo.
6. Lucha contra el crimen organizado y el tráfico de drogas.⁵

Estos anejos contenían una parte conceptual y una parte operativa⁶. Aparecía un nuevo e importante elemento que no estaba contenido en la declaración de Barcelona, la diplomacia preventiva, intentando abrir el proceso de Barcelona a la prevención de conflictos y arreglo pacífico de las controversias⁷. En el anejo sobre medidas de confianza ya se podía adivinar lo artificioso del proceso al hacerlas depender de la “situación política en la región”, mencionando el documento de Viena de 1994 de la OSCE, dando pie a equiparaciones imposibles con la anterior situación existente en Europa, como de inmediato se pudo constatar en el inventario de medidas propuestas, elementales y declaratorias, sobre las que se han producido en los diez últimos años muy escasos avances⁸. Y mencionando también los intercambios culturales para enfatizar valores comunes y aspiraciones comunes, asunto fundamental, pero que tendría una buena carga de retórica, como quedaría demostrando posteriormente al tener que dar operatividad al diálogo cultural, independientemente del problema –no resuelto– de los interlocutores, que permite o limita la efectividad de este diálogo.

De forma paralela se elaboraron en 1996 y 1997, antes de la segunda conferencia ministerial a celebrar en Malta, varios borradores de lo que podría constituir la “Carta de Paz y Estabilidad en la región Euro-Mediterránea”. Este documento se estructuró en una introducción y cinco capítulos: Principios, Propósito de la Carta, Diálogo y Cooperación, Estructuras de apoyo, Financiación, quedando posteriormente convertidos los tres últimos en Método, Aspectos Institucionales, y Naturaleza de la Carta.. El objetivo estaba meridianamente definido: promover una percepción común de riesgos y desafíos a la seguridad en la región. Para ello, el diálogo político iba a tratar sobre las cuestiones de interés común, de forma particular en aquellos que tuvieran un impacto en la paz, la estabilidad y

⁵ *Revised Draft of the Action Plan for the Development of the Political and Security Chapter of the Barcelona Process*. Council of the European Union, Directorate-General for External Relations. Bruselas, 24 de septiembre de 1996.

⁶ En su día hice una crítica a este Plan de Actuación mostrando su inadecuación a la situación de seguridad del Mediterráneo. Véase Marquina, Antonio: “Seguridad y estabilidad política en el Mediterráneo”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 37 (1997), pp. 39-53.

⁷ Considerados en el inventario de medidas de confianza como una medida a desarrollar a largo plazo.

⁸ Véase *Political and security Partnership inventory of Confidence and Security-Building Measures*, y revision subsiguiente, 6th SOM, *Updated inventory of CSBMs*, sin fecha.



seguridad en la región y en aquellos que tuvieran que ver con la puesta en práctica de la Carta. El documento resaltó que el diálogo, sin interferir en otros procesos, debía facilitar los arreglos, entre otros, sobre prevención de conflictos, arreglo pacífico de controversias y consultas en caso de tensión o crisis cuando así lo solicitara uno o más de los socios, así como crear confianza entre los socios en el área política y de seguridad.

Lamentablemente el conflicto palestino-israelí irrumpió de lleno en la Conferencia ministerial de Malta no llegándose a ningún compromiso. Luego, con la llegada al gobierno de Israel del primer ministro Netanyahu, el proceso de Barcelona empezó a desfallecer, al quedar contaminando por los desencuentros y conflictos entre árabes e israelíes.

Un enderezamiento se produjo durante la presidencia británica en 1998, teniendo lugar el 3 y 4 de junio en Palermo una reunión ministerial *ad hoc*. En el discurso-declaración de Robin Cook que quedó consensuado se dejó bien sentado que el proceso de Barcelona y el proceso de paz de Oriente Medio tenían que ser considerados como complementarios, añadiendo un largo párrafo sobre la preocupación y el compromiso de los participantes en una paz justa y duradera, incluyendo el principio de tierra por paz. Luego, se intentó abrir nuevas vías. Por primera vez se introdujo el concepto de medidas de asociación, que nuestro grupo de investigación había propugnado y promovido⁹, pero dándole un significado poco apropiado y ambicioso, convirtiéndolo luego los altos funcionarios en un elemento de vuelo raso y poco operativo¹⁰, como después señalaremos. Otro aspecto digno de señalar fue la reseña de que debían seguir trabajando en el concepto de *estabilidad* global¹¹ y la necesidad de desarrollar percepciones comunes sobre los factores que contribuían a esta estabilidad como una contribución significativa para el desarrollo de una Carta de paz y estabilidad. Se mencionó la severa amenaza que suponía el terrorismo y la necesidad de prevenirlo, pero tomando decisiones absolutamente inoperantes, como la reunión de una conferencia de de altos funcionarios que nunca llegarían a un acuerdo sobre el significado del término terrorismo¹².

Meses después, el 15-16 de abril de 1999 tuvo lugar la tercera Conferencia ministerial en Stuttgart. El documento de conclusiones en el capítulo de la “asociación política y de seguridad”, si bien con incorrecciones conceptuales de cierto calibre, mencionaba la aprobación de unas guías para la elaboración de una Carta Euro-mediterránea. Luego, como en todos los documentos posteriores, las conclusiones se adentraban en tomas de posición y evaluaciones con una notable fantasía, hablando de progresos en medidas de asociación y otras iniciativas.

Lo que merece destacarse es que con la probación de las guías, los planteamientos de planes de actuación anteriores quedaban desechados. Las guías constaban de cuatro capítulos:

⁹ Marquina, Antonio y Brauch, Hans Günter (eds.) (1994): *Confidence Building and Partnership in the Mediterranean: Tasks for Preventive Diplomacy and Conflict Avoidance*. UNISCI Papers, nº 1. Madrid / Mosbach, UNISCI / AFES-PRESS. Previamente a la celebración de la Conferencia Euro-Mediterránea de Barcelona un nuevo informe incidió en el tema, véase Marquina, Antonio (ed.) (1995): *Confidence Building and Partnership in the Western Mediterranean: Issues and Policies for the 1995 Conference*. UNISCI Papers, nº 4. Madrid, UNISCI.

¹⁰ Creo que es de justicia señalar que el papel de EuroMesCo en el desarrollo de esta conceptualización fue poco brillante, contribuyendo a su desnaturalización y pérdida de operatividad, pudiendo el concepto haberse convertido en un eje central operativo dentro del primer capítulo del proceso de Barcelona.

¹¹ Los ministros y altos funcionarios, haciendo un juego de palabras, evitaban utilizar el término *seguridad* global. Puede afirmarse sin ninguna exageración que la impresión que se obtiene de la lectura de numerosos documentos del proceso de Barcelona es de una notable impropiedad en la utilización de conceptos. Este es uno de los aspectos que, sin ningún género de dudas, ha contribuido a la falta de fuerza del proceso de Barcelona.

¹² *Concluding statement by Robin Cook*, Palermo, 3-4 de junio de 1998.



Cuestiones generales, elementos, modalidades de trabajo, agenda de trabajo. Los aspectos más significativos a nuestros efectos eran los contenidos en la sección dos, elementos, que incluía los principios y compromisos, la finalidad, los objetivos, los medios y mecanismos, los aspectos institucionales, los arreglos financieros y otros aspectos. La carta iba a ser el instrumento funcional para la puesta en práctica de los principios de la declaración de Barcelona y “las disposiciones sobre medidas de asociación, relaciones de buena vecindad, cooperación subregional y diplomacia preventiva se desarrollarían de forma evolutiva y se fortalecerían de forma progresiva”.

Partiendo de que no se iban a interferir en el arreglo de los conflictos en curso—léase Oriente Medio--se reconocía el principio de indivisibilidad de la seguridad, así como una concepción comprensiva de la seguridad, se aceptaban los instrumentos de seguridad cooperativa y se buscaba una aproximación equilibrada y común a la “*estabilidad*” del Mediterráneo, *estabilidad* que curiosamente en el apartado sobre objetivos, se ponía exclusivamente en conexión con las condiciones económicas y sociales. En este mismo apartado se señalaba que iban a afrontar los desafíos globales a la *seguridad*, citando como tales el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico ilícito de drogas, las armas de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento, la degradación del medio ambiente, la xenofobia, la emigración ilegal, y el tráfico de seres humanos. Para concluir que había que hacer progresar en el tiempo oportuno los requerimientos de seguridad de la Asociación, incluyendo las medidas de confianza y seguridad (definidas posteriormente de forma devaluada, como medidas que tenían como objetivo incrementar la transparencia y la confianza,) las áreas libres de armas de destrucción masiva, el desarme, los compromisos de control de armamentos, los acuerdos sobre no-proliferación y un etcétera que no se definía.

Inmediatamente después, el documento se adentraba en la forma de .afrontar las varias dimensiones de la *estabilidad*, donde volvían a aparecer las medidas de asociación, arreglos para la prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación tras el conflicto así como la cooperación contra los desafíos globales a la *seguridad* antes mencionados.

Desde el punto de vista de la seguridad, el documento conceptualmente era un auténtico galimatías, mezclando conceptos, algunos de ellos inaplicables por indeseados, como el concepto de seguridad cooperativa¹³, desnaturalizando otros, como la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación, en función de los posibles escenarios de intervención y medios coercitivos a utilizar, aunque se cuidaban mucho de limitar, como si los conceptos se pudieran vaciar a voluntad, dándoles un contenido limitado u otro contenido, o la distinción artificiosa en los conceptos de estabilidad y seguridad; adentrándose, por otra parte, en problemas y, en consecuencia, espacios globales que sobrepasaban el contexto regional que tenía que afrontar la Carta, aunque fuese conveniente y necesaria una colaboración y coordinación en estas cuestiones. Se podía aventurar que el resultado no iba a ser una asociación de seguridad como se decía pretender.

En efecto, el resultado fue un documento final presentado en la Conferencia Euro-Mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Marsella, el 16 de noviembre de 2000, y que llevaba por título “Carta Euro-Mediterránea de Paz y Estabilidad”. El documento no pudo ser adoptado en función del agravamiento de la situación en Oriente Medio. El documento partía de un preámbulo bastante largo, seguían cuatro apartados: Principios y compromisos de estabilidad, asociación reforzada para la estabilidad y la seguridad, objetivos de seguridad y medidas de asociación y disposiciones complementarias.

¹³ Véase Marquina, “From Cooperative Security...”, *op. cit.*, pp. 309-318.



Y finalmente, incluía un anexo con tres apartados: medidas ya adoptadas, medidas sujetas a estudio y no adoptadas, y medidas nuevas propuestas.

El documento adolecía de las mismas carencias señaladas con anterioridad. En el apartado de asociación reforzada para la estabilidad y seguridad se repetían buena parte de los principios y aspectos recogidos en el primer capítulo de la declaración de Barcelona y se decía que los ministros estaban encargados de velar por el mantenimiento de la paz y de la *estabilidad* en la región y las disposiciones de la Carta, mencionando el apoyo de los altos funcionarios, señalando que habían de velar por la prevención de conflictos y crisis y adoptar medidas progresivas y adecuadas para reforzar la estabilidad y seguridad regionales. Los objetivos en el campo de la seguridad iban a ser favorecer el acercamiento de percepciones y las posiciones de los socios, la cooperación para prevenir el terrorismo, el diálogo sobre migraciones, el diálogo para el refuerzo del estado de derecho y de la democracia, y el diálogo para fomentar la limitación y reducción de armamentos de acuerdo con los objetivos de la declaración de Barcelona.

Pero, curiosamente, en el apartado siguiente de objetivos de seguridad y medidas de asociación, el documento se lanzaba a proponer la edificación de una arquitectura de *seguridad colectiva*. Esta ambiciosa propuesta, con todas sus muy notables implicaciones, aparecía desdibujada en una serie de medidas de asociación a discutir por los altos funcionarios y que aparecían en el anexo, dejando para cuando las circunstancias lo permitiesen medidas de asociación más ambiciosas; la introducción de un principio de transparencia en las actividades militares entre los socios; y sentar las bases para una cooperación ante los desafíos colectivos que significaban las amenazas no-militares para la seguridad. A más largo plazo se consideraba necesario adoptar “numerosos instrumentos esenciales para la diplomacia preventiva” cuya lista también se incluía en el anexo.

Pero el anejo era decepcionante. Las medidas ya adoptadas eran declaratorias, salvo el proyecto piloto para prevención y atenuación de catástrofes; las que estaban en estudio seguían siendo bastante elementales con algún elemento de avance como promover el intercambio de información en el campo de la seguridad y la defensa, o inaplicables por sus consecuencias no deseadas en la mayoría de los estados del Sur del Mediterráneo, (léase intervención y coerción) como el establecimiento de un mecanismo Euro-Mediterráneo de diplomacia preventiva y de *gestión de crisis*. Las nuevas medidas propuestas se centraban en medidas de transparencia militar e instrumentos de diplomacia preventiva. No se afrontaban los posibles conflictos más que el tramo inicial de su posible desarrollo. Sobre el tema nuclear, aparte de reafirmar los aspectos de no-proliferación y la creación de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio, solamente se mencionaba, en el apartado de medidas en estudio y no adoptadas, el estudio de las posibilidades de convocar una conferencia euro-mediterránea sobre seguridad nuclear. No se podía hablar que el documento conducía a una asociación de seguridad y mucho menos de seguridad colectiva.

5. Acto Segundo: El proceso de Barcelona en el capítulo de seguridad tras los atentados del 11 de septiembre de 2001

Será tras los atentados terroristas en Nueva York cuando, bajo presidencia española, se consiga un nuevo Plan de Actuación, mientras continuaban los trabajos para la adopción de la Carta.



El Plan de Actuación señalaba los siguientes puntos sobre los que había que detenerse de forma especial:

- a) Un diálogo efectivo en asuntos políticos y de seguridad, incluyendo la Política de Seguridad y Defensa Común (PESD). Esta era una importante novedad al introducirse ya los asuntos de defensa.
- b) Refuerzo de la estabilidad y las instituciones democráticas.
- c) Prevención de conflictos, gestión de crisis y consideración de las causas de la inestabilidad.
- d) Información regular sobre los desarrollos de la ampliación de la Unión Europea.

El terrorismo tenía un apartado de cierta relevancia que recogía el papel central de la Naciones Unidas, el compromiso de puesta en práctica de las resoluciones de las Naciones Unidas, en particular la 1373 y la 1390 y las convenciones internacionales, así como la activación de puntos de contacto para la lucha contra el terrorismo.

Nada nuevo se decía sobre las medidas de asociación que bien desarrolladas hubiesen sido un motor de cambio fundamental.

El Plan de Actuación venía acompañado de un documento de cooperación en asuntos de Justicia, la lucha contra las drogas, el crimen organizado y el terrorismo, así como la cooperación en el tratamiento de las cuestiones relativas a la integración social de los emigrantes, la emigración y el movimiento de personas que no era muy ambicioso en su contenido, pero quedaba clara ya la importancia que los asuntos de seguridad interior iban a ir cogiendo¹⁴.

El avance era significativo al recogerse la prevención de conflictos y la gestión de crisis, dadas sus implicaciones e introducirse el diálogo en los temas de defensa europea, pero el contenido de este diálogo se iba a ceñir a los siguientes apartados:

1. Los objetivos de la PESD.
2. Estructuras y procedimientos de la PESD.
3. Información sobre capacidades civiles y militares.
4. Modalidades para la inclusión de terceros estados en las operaciones civiles y militares dirigidas por la UE.
5. Las operaciones en curso y futuras, en concreto las misiones de policía de la Unión Europea, incluyendo las actividades relacionadas con la lucha contra el crimen organizado.
6. La PESD y la lucha contra el terrorismo.

Con ello los socios del Sur del Mediterráneo se familiarizarían con los procedimientos, objetivos e instrumentos de prevención de conflictos y gestión de crisis, y se daría lugar a un intercambio de puntos de vista, lecciones aprendidas, o doctrinas en estos campos¹⁵.

¹⁴ En este trabajo no nos detenemos en los avances en los asuntos de seguridad interior. Véase para este punto el trabajo en esta misma revista de Carlos Echeverría.

¹⁵ *Option Paper on dialogue and co-operation on ESDP between the EU and Mediterranean partners*, Council of the European Union, Brussels, 19 de febrero de 2003.



6. Acto Tercero: La guerra en Iraq y la ampliación del espacio de seguridad mediterráneo

Al poco tiempo tuvo lugar la intervención militar de los Estados Unidos y una pequeña coalición de estados en Iraq, produciéndose un parón en todo el proceso del diálogo sobre temas de seguridad. La sospecha de agendas ocultas estadounidenses se agrandó, de forma especial en el mundo árabe y musulmán, en función de la justificación de la guerra, justificación que se demostró carente de fundamento, y la pésima gestión de la posguerra.

La cuestión más sorprendente fue comprobar que la Unión Europea siguió considerando el diálogo sobre temas de seguridad y defensa en el espacio definido por la conferencia de Barcelona de forma inercial, eso sí, dando una importancia creciente a los asuntos de seguridad interior, como si la guerra y ocupación de Iraq no afectase de forma esencial a la estructura del diálogo que sobre temas de seguridad y defensa se había querido desarrollar, al afectar de lleno a la configuración de este espacio, achacando las dificultades a la pérdida de confianza del mundo árabe en el mundo occidental, a pesar de las profundas divisiones que habían tenido lugar en el seno de la Alianza Atlántica.

No obstante, había comenzado también el proceso de retirada. El 11 de marzo, días antes de empezar la ofensiva militar contra Iraq, la Comisión hizo pública una Comunicación al Consejo y al Parlamento sobre la política de vecindad con los vecinos del Este y Sur de Europa¹⁶. Comenzaba el proceso de privilegiar lo bilateral sobre lo multilateral ante las dificultades del proceso de Barcelona. También empezó a privilegiarse lo sub-regional

Teniendo en cuenta estos factores, se entiende que la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de Nápoles no supusiera ningún avance en la asociación de seguridad. El documento final recogió ya la posibilidad de medidas de asociación limitadas a un número de miembros reducido¹⁷. Era una nueva señal de retirada. Luego en la reunión ministerial Euro-Mediterránea de Dublín, celebrada el 5 y 6 de mayo de 2004 los ministros instruyeron a los altos funcionarios para que exploraran las posibilidades de fortalecer el diálogo y la cooperación en asuntos de no-proliferación cuyo objetivo era la creación de una zona libre de armas de destrucción masiva, nuclear, químicas y biológicas, mutua y efectivamente verificable en Oriente Medio¹⁸.

Varios factores inducían a ello: La aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad, “Una Europa Segura en un Mundo Mejor”, que daría lugar a la estrategia europea contra la proliferación, el diálogo iniciado por Francia, el Reino Unido y Alemania, con el apoyo de Javier Solana por parte de la UE, con Irán sobre el programa nuclear de este país, y la declaración acordada de 21 de octubre de 2003 con la Agencia Internacional de Energía Atómica y la firma posterior e 18 de diciembre de 2003 del protocolo adicional al tratado de no-proliferación¹⁹, así como la conferencia de revisión del Tratado de no-proliferación nuclear.

¹⁶ *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003) 104 final, Bruselas, 11 de marzo de 2003.

¹⁷ *VI Euro-Mediterranean Ministers Conference. Presidency Conclusions*, Nápoles, 23 de diciembre de 2003.

¹⁸ *Euro-Mediterranean Mid-Term Meeting of Ministers of Foreign Affairs. Presidency Conclusions*, Dublín, 5-6 de mayo de 2004.

¹⁹ Véase sobre este proceso Moreno, Alberto: “Iran and the European Union: The Role of Spain”, en Marquina, Antonio y Abad, Gracia (eds.) (1995): *The New International Environment and Regional Challenges*. Madrid, UNISCI, pp. 41-54.



Meses después, la conferencia ministerial Euro-Mediterránea celebrada en La Haya el 29 y 30 de noviembre de 2004 revisó la situación del diálogo de seguridad, sin presentar avances, y se propuso la organización de una reunión *ad hoc* sobre no-proliferación de armas de destrucción masiva, sujeta al acuerdo sobre los temas de referencia entre los socios, incluyendo a Israel, en la primera mitad de 2005²⁰. La cuestión seguía siendo definir el espacio operativo para este ejercicio.

En esta situación, el documento acordado de conclusiones de la séptima conferencia Euro-Mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Luxemburgo el 30 y 31 de mayo de 2005 no hizo sino constatar los limitados avances realizados en el capítulo de cooperación política y de seguridad²¹. También la Comisión en una nueva Comunicación al Consejo y al Parlamento, con motivo del décimo aniversario de la asociación Euro-Mediterránea constataba lo limitado de los avances²²

7. Acto Cuarto: Las propuestas de cooperación en el nuevo espacio de seguridad Euro-Mediterráneo

De cara a la próxima cumbre conmemorativa del décimo aniversario, se han presentado una serie de propuestas para reforzar el diálogo de seguridad y defensa del proceso de Barcelona²³.

- No-Proliferación de Armas de Destrucción Masiva
- Desminado terrestre
- Protección del Medio Ambiente
- Formación en la gestión de crisis
- Cooperación de los Estados en el mar
- Reforma del sector de seguridad
- Medidas de fomento de la transparencia
- Protección Civil
- Participación en operaciones de mantenimiento de la paz
- Lucha contra el terrorismo
- Lucha contra el crimen organizado
- Medidas de asociación²⁴

²⁰ *Presidency Conclusions for the Euro-Mediterranean meeting of Ministers of Foreign Affairs*, La Haya, 29-30 de noviembre de 2004.

²¹ *Conclusions for the VIIth Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs*, Luxemburgo, 30-31 de mayo de 2005. Este documento es de notable importancia al haber sido consensuadas las conclusiones con los socios del Sur del Mediterráneo.

²² "Tenth Anniversary of the Euro-Mediterranean Partnership: A Work Program to Meet the Challenges of the Next Five Years", *EUROMED Report*, nº 89, 14 de abril de 2005.

²³ Ortega, Martín: "Reinforcing the Security and Defence Dialogue of the Barcelona Process", *IV International Seminar "Security and Defence in the Mediterranean"*, Barcelona, CIDOB, 19-20 de septiembre de 2005. Vienen a ser una ampliación de las conclusiones del seminario celebrado en el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE en París el 1 de mayo de 2005, que llevó por título "La PESD et la Méditerranée: perspectives du dialogue en matière de sécurité et défense du Processus de Barcelona".



- Entrenamiento y Educación

Estas propuestas de cooperación son muy superiores comparativamente a otras proposiciones más recientes²⁵, aunque son *ad hoc* y recogen en buena parte las recogidas en el anejo de la non-nata Carta Euro-Mediterránea de Paz y Estabilidad. Está por ver que sean ya los instrumentos adecuados para el objetivo de transformación de la seguridad y las estructuras de seguridad en el Mediterráneo y su homogeneización. El tema de la no-proliferación, central y capital también como reaseguro e incentivo imprescindible en el proceso de transformación de la seguridad en el Mediterráneo, tras la guerra en Iraq nos parece imposible de abordar de forma realista y efectiva por los socios de la Conferencia de Barcelona. Ni Israel ni Irán, que no es socio de la Conferencia Euro-Mediterránea, por motivos diferentes querrán quedar como rehenes de equilibrios de seguridad del Mediterráneo y Oriente Medio donde no estén los Estados Unidos. En el caso de Irán tampoco sería factible unos arreglos, admitiendo que sea su deseo dotarse del arma nuclear, sin abordar la situación en el Indico. A esto hay que añadir el fracaso o congelación de las conversaciones de desarme sobre armas de destrucción masiva en los principales foros mundiales.

Teniendo en cuenta, además, el cambio del espacio de seguridad en el Mediterráneo, inducido por la guerra de Iraq, hay que mencionar las siguientes posibilidades que pueden subyacer en las propuestas arriba mencionadas, donde ya no aparecen ni la prevención de conflictos ni la gestión de crisis, salvo en la parte de operaciones de mantenimiento de la paz:

1. Estas propuestas siguen la inercia anterior, acomodándose a un espacio de seguridad regional ya inexistente. En este supuesto no merece ya la pena desarrollar una articulación conceptual para la constitución de una asociación de seguridad, que da sentido y dirección a un proceso.²⁶
2. Estas propuestas son para salir de un atolladero y no tienen como objetivo construir una asociación de seguridad, al considerarla irrealizable.
3. Estas propuestas deliberadamente, dadas sus implicaciones políticas, no se paran a contemplar los nuevos desafíos inducidos por la grave inestabilidad en Iraq, y las consecuencias en el Mediterráneo de las políticas posibles de los principales actores involucrados en el difícilísimo proceso de estabilización en Iraq y que afectan de forma particular a la seguridad y estabilidad de varios socios del proceso de Barcelona.
4. Estas propuestas son un medio para ganar tiempo y avanzar en otros capítulos donde los avances se consideran más realizables, juzgándose factible mantener encapsulados los graves efectos desestabilizadores que inducirá la inestabilidad en Iraq.

Estas posibilidades, sin embargo, son o ilusorias o erróneas o implican una retirada para tiempos mejores. Sería lamentable que el décimo aniversario de la Conferencia de Barcelona

²⁴ Hay que enfatizar que estas medidas, que no se especifican y que no se han desarrollado ni aceptado en su fuerza conceptual, pueden ser unos instrumentos muy valiosos al generar interdependencia.

²⁵ Este es el caso de las propuestas de Tañer, Fred: "Security Cooperation: A New Reform Orientation?", en Amirah Fernández, Haizam y Youngs, Richard (eds.) (2005): *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*. Madrid, Real Instituto Elcano/FRIDE, pp. 71-81. Resultan claramente decepcionantes, centrándose en exceso en la transformación del sector de seguridad de los Estados del Sur del Mediterráneo e incluso propugnado la introducción del concepto de seguridad humana, aspecto este altamente contradictorio con los regímenes fuertemente autoritarios de los Estados del Sur del Mediterráneo.

²⁶ Véase el trabajo citado en nota 3.



supusiera una constatación de impotencia o falta de visión en el diálogo de seguridad Euro-Mediterráneo.





UNISCI Discussion Papers

LA COOPERACIÓN EN ASUNTOS DE JUSTICIA E INTERIOR Y EL PROCESO DE BARCELONA: UN BALANCE

AUTOR¹:

**CARLOS ECHEVERRÍA JESÚS
UNISCI / UNED**

FECHA:

Octubre 2005

Introducción

El balance de la última década nos muestra dos realidades destacables: por un lado, un interés creciente en el marco del Proceso de Barcelona por las cuestiones de justicia e interior — desarrollado en paralelo tanto al crecimiento de desafíos como los tráfico ilícitos o el terrorismo transnacionalizado como también a la adquisición progresiva de competencias por parte de la Unión en dichas materias— y, por otro lado, el desarrollo de marcos más reducidos, de carácter subregional o transversal, para tratar de dichas cuestiones ante las dificultades para hacerlo de forma efectiva en el marco más global, y por ello más complejo, de la cooperación euro-mediterránea iniciada en Barcelona en noviembre de 1995.

Lo que también nos demuestra el estudio de los diversos marcos de carácter subregional o incluso el transversal representado por el Foro Mediterráneo es la vertebración progresiva entre diversos actores involucrados en el marco más amplio que es el Proceso de Barcelona así como el creciente enriquecimiento y concreción de sus agendas de trabajo.

1. El tratamiento de las cuestiones de justicia e interior en el Proceso de Barcelona

Como veremos a continuación fueron sobre todo los macroatentados realizados por la red terrorista Al Qaida en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 los que activaron la dedicación de los actores involucrados en el Proceso de Barcelona por la cooperación antiterrorista, una cuestión que formalmente está incluida tanto en el primer cesto del Plan de Trabajo del Proceso —político y de seguridad— como en el tercero —cuestiones sociales, culturales y humanas—, estando tradicionalmente incluidos en este último los ámbitos de cooperación enmarcadas en la denominación de justicia e interior (JAI). En el presente epígrafe describiremos la dedicación de los órganos del Proceso de Barcelona a las cuestiones de justicia e interior —principalmente la lucha contra la inmigración irregular y contra el terrorismo— en paralelo a la maduración de medidas en ese terreno dentro de la propia UE.

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.*



En la V Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores del Proceso de Barcelona, celebrada en Valencia en los días 22 y 23 de abril de 2002 bajo Presidencia española, se presentó para su discusión y eventual aprobación el denominado *Documento Marco sobre el Programa de Cooperación Regional en Materia de Justicia e Interior* cuyas acciones se financiarían con fondos MEDA. Finalmente se adoptó un documento político, carente de valor jurídico alguno, que dejaba en manos de los Estados participantes en el Proceso el diseño de programas de cooperación a la carta. Ello dejaba a dichos Estados la posibilidad de desarrollar objetivos más ambiciosos en marcos más cómodos de trabajo en común —tanto los preexistentes como otros creados al efecto— como son tanto los bilaterales como los multilateralizados, destacándose entre estos últimos el G-5, el Grupo 5+5, la Conferencia de Ministros de Interior del Mediterráneo Occidental (CIMO) y el Foro Mediterráneo.

En dicho *Documento Marco* se recogían referencias al terrorismo, al crimen organizado, al tráfico de drogas y a la inmigración irregular y, ligados a esta última, algunos aspectos de la integración social de los inmigrantes, y todo ello se incluía en los dos capítulos en los que se subdividía dicho *Programa de Cooperación Regional*: uno sobre inmigración y otro sobre cooperación en materia de justicia. Pero lo que era más destacable a esas alturas de 2002, siete años después del lanzamiento del Proceso de Barcelona, era lo novedoso que resultaba intentar tratar de tales cuestiones en dicho marco multilateral.

A los seis meses de la reunión de Valencia, el Consejo de Ministros JAI celebrado el 15 de octubre de 2002 invitaba a los Estados miembros a crear patrullas conjuntas para controlar el flujo de irregulares en el Mediterráneo Occidental, en la línea de lo que había supuesto en 1998 la aprobación también por el Consejo de Ministros JAI del llamado Plan Birmingham destinado a frenar los flujos de irregulares que llegaban a Italia procedentes de Oriente Medio. La decisión de octubre de 2002 obedecía al Mandato recibido del Consejo Europeo celebrado en Sevilla en los días 21 y 22 de junio de ese año, que había aprobado un plan de control de la inmigración irregular. Con ello se comenzaba a dar contenido, por iniciativa europea, a parte de las propuestas contenidas en el *Programa Regional*. Este permitiría también incluir en el marco de la asociación euro-mediterránea medidas de cooperación en materia de formación e intercambios de experiencias entre expertos y funcionarios de los países de la cuenca en materias como cooperación judicial, lucha contra el terrorismo, contra el tráfico de drogas y contra el crimen organizado así como una aproximación conjunta al tratamiento de las cuestiones migratorias.

La reunión ministerial euro-mediterránea de Nápoles, celebrada en los días 2 y 3 de diciembre de 2003, apoyó esta experiencia entonces pionera en la que jueces y policías recibían una formación común y en la que se fijaban aproximaciones comunes al seguimiento de los flujos migratorios en el Mediterráneo. Fondos MEDA han financiado actividades en el Instituto Europeo de Administración Pública de Maastricht, en el Colegio Europeo de Policía (CEPOL) y en el European University Institute-Robert Schuman Centre en Florencia. En cuanto a la lucha contra el terrorismo es destacable que la sensibilización creciente creada por los sucesivos atentados yihadistas producidos a partir del 11-S —atentado contra la sinagoga de La Ghriba en Túnez, en 2002, atentados suicidas de Casablanca, en 2003, o atentados de Madrid, en 2004, entre otros— habían provocado una mayor sensibilización por parte de la UE que ahora, en todos sus acuerdos con países terceros, empezaba a incluir por principio una cláusula antiterrorista destacándose las presentes en los acuerdos con Argelia, Egipto, Líbano, Marruecos, Siria y otros. Por otro lado, es importante señalar que esta dinámica permitiría en adelante a la Comisión proponer programas en la materia para que los países interesados se adhirieran a ellos o no. Así, menos de un año después de la celebración de la Conferencia ministerial de Valencia empezaban a surgir ya proyectos financiados a través de MEDA en estas materias; a título de ejemplo el "Programa Ulises", una experiencia novedosa de control



de fronteras exteriores de la UE frente al creciente desafío de los flujos de inmigración irregular masiva tanto en el Estrecho de Gibraltar y en el archipiélago canario como en el canal de Sicilia.

El control de la inmigración irregular se ha tratado también dentro del Proceso en los órganos *ad hoc* de carácter bilateral creados para canalizar las relaciones con los socios mediterráneos: tal es el caso, a título de ejemplo, del Grupo de Trabajo UE-Marruecos sobre Migraciones y Asuntos Sociales que en su tercera reunión celebrada en Bruselas el 23 de septiembre de 2003 trató de la lucha contra la inmigración irregular incluyendo la inmigración en tránsito por Marruecos. Al finalizar ese año la reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores del Proceso de Barcelona, celebrada en Nápoles el 2 y 3 de diciembre de 2003 (Barcelona VI), incluía en el punto 30 de las Conclusiones de la Presidencia italiana un Mandato de los Ministros dirigido a los Altos Funcionarios para que estos continuaran su diálogo sobre el terrorismo y otras formas de delincuencia organizada, incluyendo reuniones "ad hoc" sobre aspectos específicos, para incrementar la cooperación en el combate contra ellos. Según dicho Mandato los esfuerzos debían de seguir centrándose en los marcos regionales y bilaterales ya existentes en materia de entrenamiento y asistencia técnica.

En 2004 las cuestiones JAI han ido adquiriendo un mayor protagonismo, tal y como lo atestigua la celebración en La Haya, en los días 29 y 30 de noviembre, de una reunión intermedia de los Ministros de Asuntos Exteriores del Proceso entre Barcelona VI (Nápoles, diciembre 2003) y Barcelona VII (Luxemburgo, mayo 2005), en la que se trataron los resultados de la reunión "ad hoc" que en materia de seguridad y de defensa se había celebrado el 10 de noviembre en Bruselas. En el punto 20 de las Conclusiones de la Presidencia tras la reunión ministerial de La Haya esta alude a lo avanzado del diálogo entre la Unión y Argelia, Marruecos y Túnez en particular sobre antiterrorismo, así como la celebración de la reunión "ad hoc" de 10 de noviembre sobre el tema y las propuestas de Egipto, para celebrar una conferencia internacional sobre el tema, o de Túnez para elaborar un código de conducta en la lucha contra esta amenaza. En los puntos 30 y 31 de dichas Conclusiones de la Presidencia se alude monográficamente a los asuntos de "Justicia, Seguridad y Migraciones" y, en concreto, a que los Planes de Acción firmados con cada socio mediterráneo en el marco de la Política Europea de Vecindad contienen una sección dedicada a esta cooperación que se llevará a la práctica en cada caso a través de los Subcomités "Justicia y Seguridad" y "Migraciones y Asuntos Sociales". Entre otras cuestiones se renovaba el compromiso de los Estados miembros de alcanzar acuerdos de readmisión con terceros países —el acuerdo con Marruecos lleva negociándose desde 2003 y en el otoño de 2005 aún no se ha culminado— y se aludía a la necesidad de lanzar la segunda fase del *Programa de Cooperación Regional en Materia de Justicia e Interior* que incluya proyectos centrados en cuestiones comerciales, civiles y otras. Se destacaba en especial la importancia de las migraciones en tránsito, que tan dramáticas se están mostrando actualmente en Marruecos y en Argelia, y la necesidad de tratar esta cuestión con los terceros países de donde proceden dichos flujos, países subsaharianos para el desafío que ahora nos ocupa. La aplicación de la primera fase del susodicho *Programa Marco Regional* ha permitido a expertos y formadores de los países del Proceso trabajar juntos en cooperación judicial y civil, en asuntos penales, en la lucha antiterrorista, contra el tráfico de drogas y contra el crimen organizado y en una aproximación común hacia los temas migratorios.

Tal interés por parte de la UE coincidía en el tiempo con la dinamización producida en el marco de la Iniciativa Mediterránea de la OTAN, que tras el lanzamiento de la denominada Iniciativa de Cooperación de Estambul —aprobada en la Cumbre de la Alianza de 27 y 28 de junio de 2004 y recogida en el punto 38 de su *Declaración Final*— permite ya a los países aliados y a sus siete socios mediterráneos cooperar en materia de lucha contra los tráfico



ilícitos y contra el terrorismo y en cooperación marítima. Dicha aceleración en el marco del Diálogo Mediterráneo de la OTAN conllevó la reunión por primera vez de los Jefes de Estado Mayor de los siete socios mediterráneos —o de sus representantes para los casos de Egipto, Jordania e Israel, por diversos motivos— con sus homólogos aliados el 17 de noviembre en Bruselas y la también multilateral de los Ministros de Asuntos Exteriores el 8 de diciembre también en Bruselas.

Volviendo a las cuestiones JAI propiamente dichas debe destacarse que el Proceso de Barcelona ha impulsado en los últimos años un Grupo de Trabajo “ad hoc” en materia de información y de lucha antiterrorista en el que participan los Estados mediterráneos de la UE, incluido Portugal, con sus socios de la orilla sur, y que el Consejo Europeo de junio de 2004 aprobaba la denominada *Asociación Estratégica con el Mediterráneo y Oriente Próximo* —una actualización cuatro años después de la *Estrategia Común para la Región Mediterránea*, aprobada por el Consejo Europeo de Santa María da Feira de junio de 2000— que tiene a la lucha antiterrorista como una de las novedades estratégicas que ha sido preciso incluir dada la dinámica introducida en el último lustro por macroatentados como el 11-S en los EEUU, el 16-M en Marruecos o el 11-M en España. Dicha *Asociación Estratégica* alude en el epígrafe sobre lucha antiterrorista a la puesta en marcha de una cooperación operativa reforzada entre las autoridades policiales y judiciales a través de los Subcomités "Justicia y Seguridad" ya existentes o en vías de constitución bien en los Acuerdos de Asociación o en los Planes de Acción en el marco de la Política Europea de Vecindad. Por su parte, el Grupo de Altos Funcionarios del Proceso han celebrado varias reuniones "ad hoc" para tratar monográficamente de la cooperación antiterrorista: el 9 de octubre de 2003 en Bruselas con una aproximación general a los diversos aspectos ligados a la lucha contra el terrorismo; el 21 abril de 2004 sobre las fórmulas para prevenir la financiación del terrorismo; y el 10 de noviembre de 2004 también en Bruselas para perfilar instrumentos de cooperación antiterrorista con algunos de los socios mediterráneos. Por otra parte, la referencia en el documento de la *Asociación Estratégica* a la cuestión migratoria incide en la integración de los inmigrantes legales y en la asistencia técnica a países terceros para gestionar los flujos migratorios, controlar sus fronteras y crear los instrumentos necesarios para todo ello, culminar acuerdos de readmisión con estos y prestar especial atención a la cuestión de los refugiados.

En los últimos tiempos, y ante la proximidad del décimo aniversario de la Conferencia de Barcelona que inició el Proceso, asistimos a una doble realidad: por un lado, el 12 de abril de 2005 la Comisión adoptaba un *Programa de Trabajo* destinado a reforzar el Proceso en los próximos cinco años que incluye cuestiones JAI, de nuevo referidas a las migraciones y a la lucha contra el terrorismo, que fue discutido en la reunión ministerial de Luxemburgo en mayo; y, por otro lado, algunos Estados participantes en el Proceso han venido tratando hasta la fecha de dinamizar este en las materias aquí tratadas. En la reunión de Altos Funcionarios y el Comité Euromed celebrada en Bruselas el 26 de julio de 2005 Francia y España presentaron una propuesta (Non Paper) sobre Justicia, Seguridad, Integración Social y Migraciones titulado *Jointly Managed Migratory Flows and Reinforced Co-operation on Judicial and Police Matters* creando un ambiente propicio de discusión al que se incorporó Marruecos, país de la orilla sur que finalmente se sumó a presentar en común dicho texto. El momento elegido no podía ser más oportuno ya que, aparte de la proximidad de las celebraciones del X aniversario del Proceso, la presión migratoria irregular aunque propia de la época estival estaba alcanzando niveles preocupantes, que lo eran más aún cuando se celebró la siguiente reunión de los Altos Funcionarios con el Comité Euromed en Bruselas el 6 de septiembre de 2005. Esta aproximación trilateral, que es novedosa y de la que aún es pronto para valorar su eficacia, se ha logrado gracias a la intensidad de los contactos



bilaterales que estos tres Estados mantienen entre ellos y fue ya presentada como objetivo por el Ministro español de Interior, José Antonio Alonso, durante la visita de su homólogo francés, Nicolás Sarkozy, a Madrid en los días 15 y 16 de julio. Alonso aludió al trabajo conjunto entre los tres países en la lucha contra el terrorismo islamista y sus conexiones con Al Qaida. Por otro lado, en la citada reunión de Bruselas se decidió por consenso crear un Grupo de Trabajo sobre Terrorismo que celebró su primera reunión el 21 de septiembre de 2005 con vistas a preparar la celebración de una conferencia internacional sobre dicha amenaza que contribuya a reforzar la cooperación operativa entre los Estados participantes del Proceso.

Este reciente intento de redinamizar la cooperación en materia JAI en el marco euromediterráneo sigue a la renovación de los esfuerzos en un marco exclusivamente europeo y que se puso de manifiesto tanto durante el Consejo Extraordinario de Ministros JAI, celebrado el 13 de julio de 2005 en Bruselas tras los atentados yihadistas producidos en Londres el 7 de julio y que provocaron 52 muertos, como durante el Consejo Informal de Ministros JAI celebrado en Newcastle en los días 8 y 9 de septiembre. En este último el Ministro español José Antonio Alonso presentó la citada propuesta hoy tripartita centrada en dos ámbitos de actuación: la gestión conjunta e integral de las migraciones y la creación de una red de cooperación policial, judicial y social entre la Unión y sus socios mediterráneos para combatir el terrorismo, el tráfico de drogas y la inmigración irregular, propuesta aprobada en principio e informalmente en Newcastle pero que deberá de ser discutida y eventualmente aprobada durante la Conferencia de Barcelona a celebrar en los días 27 y 28 de noviembre. En ella se incluyen propuestas a financiar con fondos MEDA como las siguientes: la creación de una red de oficiales de enlace y el aprovechamiento de los ya existentes para llevar a cabo una gestión "conjunta e integral" de las migraciones; el reforzamiento de las fronteras, para lo cual se pedirá a algunos países del sur que incorporen sistemas de vigilancia electrónica similares al Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) para poder detectar a las redes que trafican con irregulares; y crear una red de cooperación policial que vincule a los servicios de seguridad de ambas orillas permitiendo obtener y analizar información e intercambiarla.

2. La importancia de los marcos bilaterales y subregionales tanto formales como informales

En uno de los marcos de cooperación bilateral más significativos y complejos existentes en el Mediterráneo, el hispano-marroquí, se comienza últimamente a trabajar conjuntamente en materias sensibles como son las de seguridad interior. Fue precisamente tras la crisis provocada por la ocupación marroquí del islote Perejil, en el verano de 2002, cuando estos trabajos empezaron ya a tener una cierta visibilidad y permanencia, aunque es preciso decir de partida que los resultados a día de hoy son aún limitados y que, lamentablemente, se sigue avanzando en gran medida a remolque de los acontecimientos. La decisión de ambos países de crear en diciembre de 2002 cinco grupos de trabajo permanentes encargados de cuestiones de interés común asignaba uno de ellos al seguimiento de una de las cuestiones más sensibles de la agenda de interior: la inmigración y en especial la inmigración irregular. Entre 1999 y el verano de 2003 se cifraban en más de 60.000 los irregulares interceptados en el Estrecho y Canarias. En dicha materia, donde queda aún mucho por hacer tal y como los dramáticos acontecimientos del otoño de 2005 están demostrando, se vienen produciendo algunos avances: uno de ellos fue el poner en marcha una de las experiencias más importantes en términos prácticos, y con un alto valor simbólico, que obedecía a la propuesta lanzada por los Ministros JAI en octubre de 2002 y que fue la puesta en marcha de patrullas mixtas de control



marítimo formadas por la Guardia Civil española y la Gendarmería Real marroquí, iniciadas el 17 de febrero de 2004. Por otro lado, la readmisión por Marruecos de 30 subsaharianos el 27 de enero de 2004 suponía, junto con el lanzamiento de las patrullas mixtas citado, un cambio substancial en la cooperación bilateral en la materia: la readmisión de subsaharianos marcaba un hito en la aplicación del Acuerdo Relativo a la Circulación de Personas, el Tránsito y la Readmisión de Extranjeros Entrados Ilegalmente firmado en febrero de 1992 pero cuya falta de aplicación había sido repetidamente criticada por España. Ahora, en el otoño de 2005, las ofensivas masivas en Melilla están permitiendo una aplicación muy fluida de tal Acuerdo. En el terreno formal debe destacarse la reunión de las cúpulas de los Ministerios de Interior de España y de Marruecos, celebrada en Madrid el 10 de mayo de 2004, una práctica considerada necesaria, tanto como símbolo como también como instrumento llamado a dinamizar los contactos, el intercambio de información y el trabajo conjunto, que se producía a remolque de los acontecimientos pues tuvo lugar inmediatamente después de los atentados del 11-M, pero que, todo hay que decirlo, ha creado una dinámica nueva. El mantener y profundizar estos niveles de diálogo y de cooperación se hace aún más necesario tal y como nos los exige ahora la gestión de la gran ofensiva migratoria irregular en el otoño de 2005.

También en materia de lucha contra la inmigración irregular destaca la cooperación hispano-tunecina, con el préstamo por parte de España a las autoridades tunecinas de una patrullera de la Armada Española, la *Javier Quiroga*, destinada a reforzar los medios de este país magrebí y que fue anunciado durante la visita del Ministro de Defensa José Bono a Túnez el 15 de diciembre de 2004. En esa zona del Mediterráneo Occidental la presión migratoria irregular también es fuerte planteando un gran desafío a las autoridades italianas. El naufragio producido el 20 de junio de 2003 entre la costa tunecina y la isla italiana de Lampedusa, que provocaba la muerte de más de 200 inmigrantes irregulares, mostró la necesidad de que tanto Italia como Túnez pero también Libia —país de cuyas costas proceden la mayoría de los flujos de irregulares en la zona— se involucraran en un esfuerzo común para acabar con esta dramática situación.

En el ámbito de la lucha antiterrorista y aunque este no es un marco en el que podamos destacar la existencia de una fluidez en las relaciones entre los Estados del sur sí es preciso destacar un hito como fue la entrega por Libia a Argelia, el 27 de octubre de 2004, del terrorista argelino Amari Saïfi (alias “Abderrazak el Para”), número dos del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) que había sido capturado junto a otros diez terroristas en marzo de 2004 en la región chadiana del Tibesti y entregado a los servicios de seguridad libios. En el marco Norte-Sur destaca la intensificación de la cooperación antiterrorista tras el 11-M entre España y Marruecos pero también entre España y Argelia, tal y como anunciara el Ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, durante su visita a Argel el 3 de mayo de 2004.

Avanzando en la exploración de los mecanismos de carácter subregional en los que países de ambas orillas participantes en el Proceso de Barcelona cooperan hemos de referirnos en primer lugar a dinámicas iniciadas todas ellas en la orilla norte, pero que, o bien han sido capaces de incorporar a países de la orilla sur o bien lo intentan esforzándose en crear unas condiciones favorables para ello. Entre las primeras está la Asociación de Fuerzas de Policía y Gendarmerías Europeas y Mediterráneas (FIEP), creada en mayo de 1996 como una red exclusivamente europea pero que evolucionó hacia una red más abierta, impulsada por el ambiente de coordinación creciente estimulado por el Proceso de Barcelona, y que a día de hoy incluye ya a la Gendarmería Real marroquí y a la Gendarmería turca. Entre las iniciativas exclusivamente europeas pero con vocación de intensificar sus lazos con los socios del sur destacaremos dos experiencias recientes, ambas impulsadas por cinco Estados miembros de la



Unión. En la primera cinco países —España, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido— llevaron a cabo en la primera mitad de 2003 las dos fases del denominado “Programa Ulises” de control de fronteras marítimas en el Mediterráneo Occidental y en aguas canarias, presentado en enero de 2003 en Algeciras por el entonces Ministro de Interior Mariano Acebes, como parte de un proyecto piloto financiado por la Comisión Europea para atacar los diversos aspectos de las amenazas y riesgos que a Europa se le plantean en sus fronteras y comenzar a poner en pie una política de control de fronteras común. La segunda incluye también a cinco Estados miembros —Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido— que reunidos en Jerez de la Frontera en mayo de 2003 y en La Baule en noviembre del mismo año dieron comienzo a una dinámica nueva conocida como el G-5 o Grupo de Jerez que se reúne informalmente y cuyas decisiones no son vinculantes. El G-5 surge como un intento de coordinar esfuerzos en la lucha contra los riesgos transnacionales y ha incluido en su reflexión el objetivo de crear una "zona euro-mediterránea de seguridad".

En su sesión celebrada en Florencia en los días 17 y 18 de octubre de 2004 el G-5 trató de la posibilidad de crear “campos de tránsito” en África del Norte para los subsaharianos que desean emigrar a la UE, una idea apoyada por Alemania, Italia y Reino Unido pero rechazada por España y Francia así como por Argelia y otros países norteafricanos. En la sesión del G-5 celebrada en los días 14 y 15 de marzo de 2005 en Granada los cinco Estados aprobaron una declaración común sobre el terrorismo, no lograron establecer como pretendían una definición común de sospechoso, cuestión que se venía arrastrando desde la reunión anterior en Florencia, y sí lograron crear una red de puntos de contacto nacionales para intercambiar información sobre yihadistas que se han entrenado en campos terroristas y aprobaron un sistema de alerta rápida sobre robos de armas, explosivos o material nuclear, biológico, químico o radiológico. El G-5 se reunía en París el 12 de mayo de 2005 por primera vez de forma extraordinaria y lo hacía para tratar de coordinar sus políticas en materia de inmigración clandestina y de control de fronteras. Como telón de fondo estaba la entonces reciente regularización ofrecida por el Gobierno español a 700.000 inmigrantes, que no había sido coordinada con sus vecinos europeos, y cuyo posible "efecto llamada" debía ser tratado con detenimiento. Ya en el marco más amplio de la Unión los 25 aprobaban el 24 de febrero de 2005 establecer un mecanismo de información previa para que en adelante todos los Estados miembros estén informados de cualquier iniciativa nacional que se tome sobre inmigración legal, acuerdo suscrito a petición de la Comisión y de la Presidencia luxemburguesa a raíz de que el proceso masivo de regularización de inmigrantes en España fuera cuestionado por algunos países miembros como Alemania y Holanda. Entre las propuestas discutidas en la capital francesa estaban la creación de una policía europea de fronteras —basándose en experiencias previas de carácter multilateral como fue el Proyecto "Ulises" o bilateral en marcos ya sólidos como el franco-español— y la celebración de una reunión con los cinco Estados de la UMA para incorporarlos a la lucha contra la inmigración irregular a cambio de ayuda, el mismo estímulo ahora presentado por el Ministro español Moratinos en Marruecos en el marco de la crisis vivida en octubre en la frontera de Melilla. En su última reunión, la octava, celebrada en Evián en los días 4 y 5 de julio de 2005, los Ministros de Interior del G-5 han tratado de la política de concesión de visados, de la organización de expulsiones conjuntas de irregulares, de la lucha contra el tráfico de drogas y de la elaboración de un documento electrónico de identidad similar para los cinco países que facilite a los diferentes servicios de seguridad su reconocimiento.

En un terreno eminentemente práctico, el acuerdo alcanzado por los Ministros del G-5 en Evián en materia de expulsión conjunta de inmigrantes irregulares se materializaba por primera vez el 22 de septiembre, cuando el Ministerio español de Interior repatriaba por avión a 75 inmigrantes irregulares rumanos en un vuelo conjunto con Francia e Italia que



repatriaron a 30 y 20 irregulares, respectivamente, en un itinerario que saliendo de Madrid hizo escala en París y Roma para llegar finalmente a Bucarest. En octubre el Ministerio de Interior organizará otro vuelo a Colombia y Ecuador que recogerá también irregulares en Italia, y así se irá haciendo con otros destinos en distintos continentes. En lo que a la lucha contra el tráfico de drogas respecta en Evián se habló tanto de la necesidad de reforzar la cooperación con Marruecos para combatir la producción y tráfico de hachís como de la necesidad de poner en marcha un dispositivo para luchar contra el tráfico de heroína procedente de Asia Central vía los Balcanes, también en un escenario mediterráneo.

Estas últimas medidas muestran avances en la cooperación intraeuropea y en este sentido España ha rubricado finalmente el Proyecto de Convenio Schengen III ultimado en el Consejo JAI de Chateau Vol Duschesse (Bélgica) de 28 de mayo de 2004, del que ya forman parte Alemania, Austria, Bélgica —que fue el país del que partió la iniciativa—, Francia, Holanda y Luxemburgo y que se centra en la cooperación transfronteriza en materia antiterrorista, contra delincuencia organizada y contra la inmigración irregular, pero aún queda mucho por hacer en la cooperación cotidiana entre sus Estados miembros. Por otro lado, El Consejo de Ministros de 28 de enero de 2005 aprobaba un anteproyecto de ley por el que se adapta el ordenamiento jurídico español al cumplimiento de las obligaciones impuestas por la red de cooperación judicial europea Eurojust, lo que reforzará la colaboración en la lucha contra el terrorismo y otros delitos. El anteproyecto recoge detalladamente la figura del "corresponsal de Eurojust para asuntos de terrorismo", que será el representante de España ante Eurojust y deberá ser magistrado o fiscal. Esta figura se añade a los cinco "magistrados de enlace" ya existentes, cuatro en países miembros de la Unión y uno en Marruecos. Siempre dentro de un espacio exclusivamente europeo dos situaciones hirientes y de actualidad contribuyen a mostrar la falta de fluidez en la cooperación interestatal que aún sufren los países europeos y que afecta indudablemente a la extensión de tal cooperación a regiones vecinas como es la mediterránea: una es la situación de bloqueo de la extradición del argelino Rachid Ramda a Francia desde el Reino Unido, acusado de haber financiado el atentado del Grupo Islámico Armado (GIA) en la estación de Saint Michel el 25 de julio de 1995 que provocó 8 muertos y 150 heridos, y que permanece preso en la prisión británica de Belmarsh frente a la opinión del Ministro británico de Interior Charles Clarke, favorable a la extradición; la otra es la denegación por el Tribunal Constitucional alemán el pasado 18 de julio de la aplicación de la Euroorden —vigente en 24 Estados de la Unión— y en consecuencia la no entrega a España del ciudadano sirio-alemán Mamoun Darkazanli (alias Abu Ilyas) por su vinculación con la célula que atentó el 11-S en los EEUU y con la célula de Al Qaida en España.

Refiriéndonos finalmente a los grupos de carácter subregional o transversal existentes en el Mediterráneo destacaremos que la primera Cumbre Presidencial del Grupo 5+5, celebrada en Túnez en los días 5 y 6 de diciembre de 2003, contó con la participación activa del Presidente de la Comisión, Romano Prodi, y del Alto Representante para la PESC, Javier Solana, y seguía de forma inmediata a la reunión ministerial euromediterránea de Nápoles (Barcelona VI) celebrada en los días 2 y 3 de diciembre. En Nápoles los Ministros del Proceso de Barcelona habían apoyado expresamente en sus conclusiones "la puesta en marcha de políticas de integración subregional tanto en el Mediterráneo Occidental como en el Oriental". Entonces ambas reuniones venían marcadas por la falta de sintonía entre los socios magrebíes —la prevista Cumbre de la Unión del Magreb Árabe (UMA) que debía celebrarse ese mes de diciembre en Argel no se reunió— y por el mayor interés mostrado por los socios europeos al debate interno en la UE sobre el proyecto de Constitución Europea que a las cuestiones mediterráneas que les llevaban a Túnez. Pero a pesar de ello el dinamismo del Grupo 5+5 en materia de asuntos de justicia e interior no se resintió y así, cuando se reunían al año siguiente sus Ministros de Asuntos Exteriores en Argel el 12 de septiembre de 2004,



trataban de forma monográfica la inmigración irregular, cuyo incremento exponencial era ya visto como un alto riesgo o incluso una amenaza por todos los Estados involucrados. Semanas después los Ministros de Asuntos Exteriores del Grupo 5+5 celebraban una nueva reunión en suelo argelino, esta vez en Orán el 24 de noviembre, para seguir reflexionando sobre este y otros desafíos. Ese año 2004 fue clave para la dinamización del Grupo 5+5 pues sus Ministros de Defensa o sus representantes, reunidos en París el 21 de diciembre, firmaron un compromiso de trabajo en común en materia de seguridad que incluye aspectos como la vigilancia marítima, la protección civil y la seguridad aérea. Como preparación de esta reunión los Ministros de Asuntos Exteriores de la parte europea del Grupo, menos Malta — España, Francia, Italia y Portugal— se habían reunido en Roma el 2 de octubre para explorar formas de dinamizar sus trabajos y de enlazarlos mejor con el propio Proceso de Barcelona.

La Conferencia de Ministros de Interior del Mediterráneo Occidental (CIMO), creada en 1995 por la Declaración de Túnez de enero de ese año, y a la que se incorporó Libia en 1999 albergando Trípoli la reunión ministerial anual de 2002 que seguía a la celebrada en 2001 en Valencia, lograba en su reunión de Túnez de 25 de junio de 2004, tres meses después de los atentados terroristas de Madrid, algunos avances en cooperación antiterrorista. Además, en la reunión de Túnez participaba Mauritania como observador, siendo ya el último país del Magreb que faltaba por incorporarse a la CIMO.

Finalmente, el Foro Mediterráneo es el otro gran marco de diálogo y cooperación entre Estados mediterráneos, en este caso nada menos que 11 de los involucrados en el Proceso de Barcelona constituyendo un verdadero lobby de carácter transversal y no subregional en su interior. El Foro se ha venido ocupando, sobre todo en los últimos años, de las cuestiones más acuciantes de las agendas de justicia e interior y en particular de la lucha antiterrorista y contra los tráfico ilícitos. Tras el 11-S el Foro Mediterráneo comenzó unos trabajos monográficos que le llevarían, primero, a una reunión urgente y solidaria convocada por el Rey Mohamed VI en Agadir el 26 de octubre de 2001, en la que se dio inicio a un proceso de reflexión común que permitió aprobar en su IX Foro, reunido en Mikonos del 20 al 21 de mayo de 2002, un código de conducta en materia de antiterrorismo. En cuanto a la lucha contra los tráfico ilícitos, y en especial el de seres humanos, la reunión del Foro Mediterráneo propiciada por España y celebrada en la localidad tunecina de Hammamet del 30 de septiembre al 1 de octubre de 2005 se ha ocupado, sobre todo, de la necesidad de luchar juntos contra la presión migratoria irregular.

Conclusiones

El recorrido detallado sobre reuniones y actividades que en materias JAI se ha desarrollado, tanto por parte de la UE como gran actor en el Mediterráneo aunque centrándonos exclusivamente en lo que ha tenido y tiene relevancia para la cuenca, como por parte de la Unión con sus socios mediterráneos en el Proceso de Barcelona, nos muestra el creciente interés que ambas orillas dedican a estos desafíos, riesgos o amenazas de seguridad que con mayor o menor intensidad nos han afectado y previsiblemente nos seguirán afectando a todos. La institucionalización del diálogo y de la cooperación es hoy ya una realidad aunque es preciso destacar que dicha aproximación es mejorable y que en mejorarla habrá que concentrar los esfuerzos de todos en los próximos años.

Por otro lado, los marcos de carácter subregional o transversal han mostrado también su importancia en la última década, y no sólo por hacer públicas las necesidades que en materias JAI hay que satisfacer sino también por progresar en la creación de espacios más integrados, y potencialmente más eficaces que otros más amplios como son el euro-mediterráneo o el



creado progresivamente por la OTAN con sus socios mediterráneos, pero que pueden y podrán coadyuvar al éxito de estos últimos en lugar de, como algunos precipitadamente creen, dividir los esfuerzos y agotar las energías.



UNISCI Discussion Papers

DIFFERENT APPROACHES TO THE DIFFICULT RELATIONSHIP BETWEEN INTELLIGENCE AND POLICY: A CASE STUDY OF THE CUBAN MISSILE CRISIS OF 1962 VS. THE 2003 WAR IN IRAQ

AUTHOR¹:

GUSTAVO DÍAZ
UNISCI / University of Salford

DATE:

October 2005

Introduction

One of the main purposes of this article is to look at the theoretical aspect of the intelligence-policy linkage. This relationship will determine the correct role of intelligence in relation to policy, describing the way outsiders understand the role of intelligence. Furthermore the nature of the intelligence process itself will also be examined, in particular the way in which intelligence sees itself.

The work will be split into two different parts. Firstly different theoretical approaches will be presented relating to the “correct” relationship between intelligence and policy-makers. Secondly, I will use a case study (the Cuban missile crisis of 1962) comparing it with the role of U.S intelligence in the aftermath of the U.S invasion of Iraq in 2003 (totally different roles) to examine these approaches in practice.

If we go back 40 years to the 1962 Cuban Missile Crisis, it is possible to observe similar responses to Iraq and the threat to America’s security. Among the observations to be drawn from that experience is the one that military intervention is not always necessary, despite the need of showing the message of initiatives which challenge American power will be dealt with. The relevant lesson from the Cuban missile Crisis was the importance of revealing to a potential “coalition of the willing” the existence of a threat through incontrovertible evidence and intelligence. In the same way, as Richard Perle pointed out, an important reason for the war in Iraq is the U.S had to strike back and hard after 9/11, to prove that terrorism was not winning². So they needed to show confidence and strength. The main difference in both cases is that the use of intelligence in the 1962 case to justify the military threat succeeded, which was not the case when the same formula was employed with regard to Iraq in 2003.

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 Frum, David and Perle, Richard (2003): *An End to Evil: How to Win the War on Terror*. New York, Random House, p. 28



The history of the producer-consumer relation in intelligence is worthy of a thorough book length treatment. There has always been a difficult relationship between intelligence expertise and policy-makers. In liberal democracies there is a clear division in the relationship between Intelligence producer and Intelligence consumer. It is often based on institutional tradition and personal experiences which are difficult to generalize. In this sense the theoretical debate has been strongly developed in the U.S., where this point has been largely, and almost uniquely, studied.

Providing intelligence to the decision makers in general and to the policy process in particular, no matter how it is collected or analysed, is in many respects the “end game” of the intelligence process. Intelligence producers must be able to provide policy-makers with the kinds of relevant, accurate and timely analysis needed to devise their policy options, to reach critical decisions and to implement the final policy mandates. Unless this process is well dealt with, the other moves made by intelligence to collect and analyse information might well be wasted. The key question is how closely should intelligence producers work with policy-makers and still maintain their objective. The different approaches to this question will be presented here.

1. Theoretical approaches to the intelligence producer and consumer relationship

1.1. The traditionalist point of view³

The first point of view is the traditionalist one which claims that intelligence must remain distantly aloof from policy interest or face the danger of becoming just another participant in the policy debate. In the very beginning of the creation of the U.S. intelligence community, William J. Donovan, Allen W. Dulles, and Roscoe Hillenkoetter were three of the earlier advocates of this position. They all believed that intelligence should distance itself from policy-making, research independent judgements about world events, and avoid tailoring intelligence judgements to satisfy the ideological drivers or policy preferences of decision-makers.

This view was also supported by Sherman Kent who wrote in 1949 that intelligence performs a service function, arguing that intelligence should initiate no direct interaction with its consumers but rather should respond to requests for data and analysis. He emphasised the independence of the intelligence process⁴. One of Kent’s most finely honed doctrines addresses the relationship between producers and consumers of intelligence. One reason for the continued attention by academic specialists on Kent’s work, now over 55 years old, is that little else of Kent’s thoughts on the subject is readily available.

In the final chapter of Kent’s *Strategic Intelligence for American World Policy*, Kent characterized the relationship between producers and consumers of intelligence as the most delicate. For Kent the relationship is problematic for several reasons, the most prominent

³ Davis, Jack: “The Kent-Kendall Debate of 1949,” *Studies in Intelligence*, Vol. 35, No. 2 (Summer 1991), pp. 37-50

⁴ Kent, Sherman (1949): *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton, NJ: Princeton University Press. In his book Kent pointed out “As Walter Lippmann sagely remarks: “The only institutional safeguard for impartial and objective analysis is to separate as absolutely as it is possible to do so the staff which executes from the staff which investigate”, p. 200



being the fact that policymakers do not naturally trust the quality and utility of the product of intelligence producers, nor the latter's readiness to take responsibility for their assessments. He believed that the function of intelligence was to provide expert knowledge of the external world on the basis of which a sound policy would then be made, by those with expert knowledge of national politics. Intelligence has to provide objective scholarship, as getting too close to policy would undercut the whole purpose of such an effort. One cannot forget that Intelligence, once ignored, ultimately becomes useless. Intelligence must be close enough to policy plans and operations to have the greatest amount of guidance, but must not be so close that it loses its objectivity and integrity of judgement. It is dangerous if analysts are too far or too close to policy-makers because in both cases they could lose their objectivity⁵.

Sherman Kent was also the first to suggest the need for a conceptual re-evaluation, because without some direct communication with intelligence the consumers could ask for something that the organization is not set up to deliver, or for something not worth the effort and possibly too difficult to achieve. Kent realized that if intelligence analysts were to be prevented from becoming apologists for policy plans and objectives, its objectivity would have to be protected. The role of intelligence is to provide objective information to policymakers, but without the proper guidance and the confidence which goes with it, intelligence cannot produce the appropriate kind of knowledge.

Kent explained that there are a number of reasons why intelligence producers and consumers would have difficulties in achieving an effective relationship. First, strong loyalties along vertical organisational lines tended to increase institutional inertia⁶. Secondly, Kent emphasised the consequences of security precautions taken by both intelligence consumers and producers. "The first rule of security is to have the secret known by as few people as possible and those of established discretion who at the same time must know the secret in order to do their share of the common task"⁷. In this sense when the consumers and the producers rigidly apply the rule, they give the intelligence producers good cause for non-compliance, or the production of useless knowledge. Thirdly, consumers do not want to take risky policy adventures based on the word of those who did not carry the weight of operative responsibility. Fourthly, consumers saw intelligence as an external brain. The offence taken by some consumers at the doubts held by their counterparts in intelligence, concerning their ability to overcome subjective judgements, served to justify a more free give-and-take between them⁸. Lastly, the misunderstanding between intelligence producers and consumers is an understandable reluctance on the part of the consumers to embark upon a hazardous task on the basis of someone else saying so.

The problem of objectivity and integrity, based on Kent's work, is the other danger of being too close to the consumers⁹. The work of intelligence could be described in two stages: the exhaustive examination of the situation for which a policy is required, and the objective and impartial exploration of all the alternative solutions which the policy problems offer¹⁰. There is however, no universal law which obligates policy, plans and operations to accept and use intelligence products. Although Kent advocates the development of a dialogue between producers and consumers his re-evaluation could be considered as an attempt to fit

⁵ Kent, *Strategic Intelligence...*, *op. cit.*, p. 180

⁶ *Ibid.*, p. 185

⁷ *Ibid.*, p. 190

⁸ *Ibid.*, p. 193

⁹ *Ibid.*, p. 195

¹⁰ *Ibid.*, p. 201



traditionalist theory into practice¹¹. Despite this break from the rigid maxims of the traditionalist school, Kent still viewed the problem in organizational terms. Kent explains that the job of the intelligence producer is to stand behind policy makers.

1.2. Post-traditionalist

Outlining succinctly the position of the traditionalist viewpoint, Jack Zlotnick¹² in his book *National Intelligence* (1964) argues that intelligence is not the only ingredient of the decision making process. Zlotnick was of the view that intelligence would be of more use when closer intertwined with the policy making process. This would permit more effective policy-making, so that intelligence could review its influence in past policies. He emphasised that it would be proper for intelligence analysts to examine the probable effects in foreign countries of alternative U.S. policies, and that intelligence analysts should be permitted to evaluate the results of policy decisions already made. John W. Huizenga, also a post-traditionalist, supported the traditional point of view in the Murphy commission of 1975, arguing that intelligence producers must be separate from policy-makers¹³. Huizenga made clear that there must be both a functional separation and a continued dialogue between the two. He argued that intelligence was part of a deliberative process and that organizationally the structures of intelligence production and policy making had been separate.

1.3. The Activist school¹⁴

As the U.S. intelligence community developed during the 60's, experience with policy-makers began to soften the strict independence advocated by the traditionalists. The Activists sought to develop personal contacts with their consumers. Hence policy-makers increasingly sought intelligence advice. Often on an informal basis, consumers were encouraged to communicate their needs more specifically. Intelligence failures during the 1970s forced analysts to re-examine their methods and inevitably their relationship with policy makers. Those that believed in a symbiotic relationship between intelligence and policy advocated a closer association between the two and became part of what would be called the "Activist School". Dialogue was stressed as the key concept in this framework and this school of thought advocated a closer working relationship between intelligence producers and consumers through the development of a two-way flow of information and feedback.

One of the most important advocates of the "Activist School" was Willmoore Kendall due to his work on the topic, titled "The Function of Intelligence" (1949)¹⁵. In this study he

¹¹ Davis, Jack (2003): "Sherman Kent's Final Thoughts on Analyst-Policymaker Relations," *Occasional Papers*, Vol. 2, No. 3. Washington, DC: Central Intelligence Agency, The Sherman Kent Centre for Intelligence Analysis, in http://www.cia.gov/cia/publications/Kent_Papers/vol2no3.htm

¹² Zlotnick, Jack (1964): *National Intelligence*. Washington, DC: Industrial College of the Armed Forces. See also, Zlotnick, Jack: "Bayes, The forum for Intelligence Analysis," *Studies in Intelligence*, Vol. 16, No. 2 (Spring 1972), pp. 43-52, reprinted in *Inside CIA's Private World: Declassified Articles from the Agency's Internal Journal, 1955-1992*, http://www.cia.gov/csi/kent_csi/docs/v16i2a03p_0006.htm

¹³ Huizenga was a member of the Policy Planning Council, Department of State, (1964-1966); thereafter Deputy Director, Office of National Estimates, Central Intelligence Agency.

¹⁴ Davis, Jack: "The Kent-Kendall Debate of 1949," *Studies in Intelligence*, Vol. 35, No. 2 (Summer 1991), pp. 37-50

¹⁵ Kendall, Willmoore: "The Function of Intelligence," *World Politics*, Vol. 1, No. 6 (July 1949).



reviews Sherman Kent's book. For Kendall the function of intelligence was to help policy makers influence the course of events, and saw nothing wrong with a closer relationship between intelligence and policy. Kendall's review of Kent's book, *Strategic Intelligence...*, also gave praise for his talent in describing the terminology and organizational map of intelligence. Kendall's major salvos against Kent concerned the relation of intelligence to policy in a democratic society. He agreed with Kent on the need for guidance from policymakers to get the intelligence job done. More specifically, Kendall charges Kent with a compulsive preoccupation with prediction and elimination of surprise from foreign affairs. Kendall sees the intelligence functions as helping the policymakers influence the course of events by helping them understand the operative factors on which national security can have an impact.

This author had two additional criticisms of what he considered Kent's flawed theory of producer-consumer relations. Firstly Kendall saw Kent's endorsement of the traditional separations of intelligence from domestic affairs as self-defeating, if the goal of the intelligence unit is to bring to bear the knowledge on which foreign policy decisions are to be made. Finally, he charged that Kent, yet again endorsing current practices, would have the intelligence unit labouring for a mid-level rather than a top-level audience. Kendall rejected the intelligence function as a research assistant to bureaucratic policy planers.

Roger Hilsman was also of the view that Intelligence analysts should be encouraged to examine how information acquired on policy problems affects the course of action. Furthermore, Intelligence should examine policy situations continually by providing background facts before decisions are made, and monitoring the reactions after policy decisions have been reached. Roger Hilsman¹⁶ discovered that among the activist point of view some radicals argued that policy-makers would still have the responsibility to choose. For Hilsman Intelligence should not collect indiscriminately, some sort of feedback mechanism between producer and consumer is needed to counteract feelings of isolation on the part of intelligence analysts, many of whom never know what happens to their reports. It was also Roger Hilsman in his book *Strategic Intelligence and National Decision* (1956) who pointed the need for a more thorough theoretical change. In the book he pointed out that the function of intelligence analysis is to fulfil the need of policy makers with a background of the general situation by providing factual statements without prejudice. For Hilsman intelligence should adopt tools expressly for the needs of policy makers, but the inertia of a large organization and the persistent mind-set of individuals would present serious obstacles.

Benno Wasserman¹⁷ in the 1960s presented his views on Hilsman's opinions. He claimed that if intelligence is divorced from policy it would not result in the best available knowledge and intelligence would start providing irrelevant information to the policy-maker, therefore the maximum interaction between the two of them would be necessary. Wasserman also claimed that Intelligence failures force the intelligence community to re-examine their methods and their relationship with policy-makers.

¹⁶ Hilsman, Roger (1966): *Strategic Intelligence and National Decisions*, Glencoe, IL, Free Press. See also, Hilsman, Roger, "On Intelligence", *Armed Forces and Society*, Vol. 8, (Fall 1981), pp. 129-143. Also see Hilsman, Roger (1996): *The Cuban Missile Crisis: The Struggle over Policy*. Westport, CT, Praeger.

¹⁷Wasserman, Benno: "The Failure of Intelligence Prediction," *Political Studies*, Vol. 8, No. 2 (June 1960), pp. 156-169



William J. Brands¹⁸, an activist supporter on the 1975 Murphy commission, argued that intelligence analysis cannot be cut off from the policy process, because their work would become isolated and carried out in a vacuum. For Brands the product of intelligence had to be accurate and useful Intelligence for the policy-makers. Therefore the intelligence community had to know the foci of collection, together with feedback from policy-makers.

2. A case study: The role of U.S. Intelligence during the Cuban missile crisis of 1962 vs. the role of U.S. intelligence in the last Iraq War.

The Cuban missile crisis is one of the most studied events in the history of international politics. It is in many senses a story about intelligence; a story about intelligence failure and success, and a story about the support of the intelligence to the decision making. In that sense intelligence can tell us many things about the Cuban missile crisis, but as James G Blight points out, intelligence can learn many things from the Cuban missile crisis too¹⁹. There are many studies about the national leaders (John F. Kennedy, Nikita Khrushchev and Fidel Castro) but there have been relatively few studies on the intelligence dimension during the crisis. Hence, in this part of the article we will try to assess the role of the U.S. intelligence during the Cuban missile crisis of 1962 compared with the role of U.S. intelligence during the invasion of Iraq on 19 March 2003, as an empirical comparative example of the theoretical approaches presented below. In that sense in this particular example the main impact of U.S. intelligence in 1962 was informing U.S. policy, rather than providing and adequate solution to the crisis itself. Although in Iraq the use of intelligence under the Bush administration was much more different.

The study of the Cuban missile crisis of 1962 compared with the invasion of Iraq in 2003 will be an excellent practical example of the correct relationship between intelligence and policy. Presenting on the one hand the empirical ideas of the traditionalists and Sherman Kent—who claim that intelligence performs a service function, that intelligence should initiate no direct interaction with its consumers but rather should respond to requests for data and analysis, and emphasize the independence of the intelligence process²⁰— in the case of the Cuban Missile Crisis of the 1962, and on the other hand in the view of the activists, who defend that Intelligence must be close enough to policy plans and operations to have the greatest amount of guidance, as it seemed to be in the 2003 U.S. invasion in Iraq. As it will be seen, it is always dangerous if analysts are too far or too close to policy-makers because in both cases they could lose their objectivity²¹.

As Christopher Andrew points out “In the space of only one year, the threats posed by Osama Bin Laden and Saddam Hussein had succeeded in transforming British government on the public use of intelligence”. In this sense the relationship between policy-makers and their intelligence advisors come under unprecedented public scrutiny in all the Western countries.

¹⁸ Brands, William J.: “Intelligence and Foreign Policy: Dilemmas of a Democracy”, *Foreign Affairs*, Vol. 47 (1969), pp. 288

¹⁹ Blight, James G. and Welch, David A. (1998): *Intelligence and the Cuban Missile Crisis*. London, Frank Cass, p. 2 Also see: Cogan, Charles G.: “Intelligence and Crisis Management: The Importance of the Pre-Crisis,” *Intelligence and National Security*, Vol. 9, No. 4 (October 1994), pp. 633-650

²⁰ In his book Kent pointed out: “As Walter Lippmann sagely remarks the only institutional safeguard for impartial and objective analysis is to separate as absolutely as it is possible to do so the staff which executes from the staff which investigate”. Kent, *Strategic Intelligence...*, *op. cit.*, p. 200

²¹ *Ibid.*, p. 180.



That was highly motivated when In Iraq in March and April 2003, the United States invaded a country and, with Britain, and other allies using a conclusive military force to overthrow a regime which had been in place for almost 24 years.

In that sense three things happened in Iraq in March/April 2003 – an invasion, a military campaign and a start on the reconstruction of that country. In making the case for this, the UK and U.S. governments drew “with exceptional frankness” on the reports of their intelligence agencies. In using and, maybe, abusing such material the governments laid themselves open to charges of deception in arguing the case for war. In particular the leaders of the U.S. and UK have been charged with purposefully distorting intelligence information in order to justify their decisions to make war in Iraq in April 2003. The need for a better understanding of both the nature of the intelligence process and its importance to national and international security policy has never been more apparent.

As Jake Blood affirms,

The variables of the Tet Effect - bad intelligence used by leaders to portray a disingenuous image to the public and then shown to be wrong with a resultant loss of credibility have been repeated in the Iraq war during late 2002 and 2003 as bad intelligence, bearing witness that Iraq still had weapons of mass destruction and links with Al-Qaeda terrorist, was used by US and British leaders to convince the public that a pre-emptive attack was justified²².

In fact the relationship in the last war on Iraq is really similar of how Kendall and the activists see the intelligence functions, as helping the policymakers influence the course of events by helping them understand the operative factors on which national security can have an impact. Hence, Democrats have typically accused the Bush Administration of exaggerating the threat posed by Iraq in order to justify an unnecessary war. Republicans have typically claimed that the fault lays with the CIA and the rest of the U.S. intelligence community, which they say overestimated the threat from Iraq²³. The issue in the Iraq war, however, was not one of false estimations in either direction, but rather “the deliberate deception of the American people on a massive scale” for the purpose of executing plans for “conquering Iraq”. In that sense, the U.S. had decided even before September 11, 2001 to overthrow Saddam Hussein but the drive for war ran into serious opposition in summer 2003, particularly from respected Republican moderates such as retired general Brent Scowcroft, who warned that an invasion of Iraq “could turn the whole region into a cauldron and, thus, destroy the war on terrorism.” The Bush administration’s response “was to craft a scheme to convince America and the world that war with Iraq was necessary and urgent, a scheme, unfortunately, that required patently untrue public statements and egregious manipulations of intelligence.” In that sense White House Chief of Staff Andrew H. Card set up a special White House Information Group²⁴ chaired by Karl Rove in August 2002 to coordinate all the executive branch elements in the campaign.

²² Blood, Jake (2005): *The Tet Effect: Intelligence and the Public Perception of War*. London, Routledge.

²³ A claim that carries the unlikely implication that Bush's team might not have opted for war if it had understood that Saddam was not as dangerous as he seemed.

²⁴http://en.wikipedia.org/wiki/White_House_Iraq_Group, 1 September 2005.



3. The lead-up to the 1962 crisis and the dawn of the Iraq invasion in 2003

One of the main questions usually posed about U.S. intelligence in the Cuban missile crisis in 1962 has concerned the failure to estimate that the Soviet leadership would deploy strategic missiles to Cuba²⁵. Despite this, it was evident that intelligence did identify the missiles in sufficient time.

The U.S. public and government were gravely concerned about the creation of a Communist state and member of the Soviet Bloc only seventy miles from its southern shores; this problem became a major focus of the new Kennedy administration when it took office in January 1961. In response to the potential threat and the administration's interest in it, the U.S. intelligence community began a new focus on information about Cuba. The National Security Agency also beefed up its coverage of Cuba and Soviet support for the island nation.

In La Havana, one of the consequences of its alignment with the USSR was a fear that the United States might intervene against the new Cuban government. This fear materialized in later 1961 when Cuban exiles, trained by America's CIA, staged an invasion of Cuban territory at the Bay of Pigs. The operation *Zapata* failed completely, and the U.S. government and its intelligence apparatus suffered an embarrassing setback. The defeat of *Zapata* had two important consequences. Firstly, it helped influence Moscow's decision to defend Castro. Therefore, as John Prados states "The bay of Pigs invasion was followed by an expansion of Soviet military aid to Cuba"²⁶. In order to counter Washington's intention of removing Castro, the Soviet leadership deployed military forces and nuclear weapons on the island (although this must be qualified by the fact that the Soviet Union was also interested in redressing what it saw as its inferiority in strategic forces). Secondly, the collapse of the invasion discredited the U.S. intelligence community in the eyes of President Kennedy, who from then on would trust his own judgement and advisors, thus limiting the role of U.S. intelligence. As Christopher Andrew writes "Henceforth.... Kennedy place less trust in the intelligence professionals and more in the opinions of his main personal advisors"²⁷

On the other hand, in 1991, President George H. W. Bush called on the people of Iraq to rise up against Saddam Hussein, and in Shiite southern Iraq the people did it. But the U.S. let these people down. The rebellion was crushed as the U.S. stood by. And now many years later, many Iraqis had not forgotten. America now finds itself locked in a struggle with a fierce insurgency that is using suicide bombers, improvised explosive devices, beheadings, ambushes, kidnappings, and assassinations to kill Iraqis, Americans, and coalition forces. The insurgency grew out of the sudden fall of Saddam Hussein and the total collapse of domestic political authority. It drew fighters from the ranks of thousands of hostile, unemployed military veterans armed with an abundance of weapons. But many of the combatants killed or captured by American and allied forces in Iraq are insurgents created by opposition to the U.S. invasion itself. They have little to do with the jihadists that the United States has been actively hunting since 9/11, although some have been converted to al-Qaeda's ideology since joining the resistance.

²⁵ Knorr, Klaus: "Failures in National Intelligence Estimates: The Case of the Cuban Missiles," *World Politics*, Vol. 16, No. 3 (April 1964), pp. 455-467

²⁶ Garthoff, Raymond L (1989): *Reflections on the Cuban Missile Crisis*. Washington, DC, The Brookings Institution, p. 8.

²⁷ Andrew, Christopher (1995): *For the President's Eyes Only: Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*. London, Harper Collins, p. 266.



Back in the 1960s, early indications of that build-up came from signals intelligence the exploitation of Soviet and Soviet Bloc communications that carried information related to the arms supply operations. Beginning late in 1960 and extending through 1961, NSA intercepted messages concerning Soviet ships headed for Havana²⁸. One problem shared by intelligence analysts and administration policymakers alike was the nature of the military deliveries. Most of the military equipment could be described accurately as defensive, but much of it could also be used in taking the offence²⁹. At that time one of the primary questions for the Americans was: would the Soviets introduce offensive missiles into Cuban territory?

The CIA at this time was collating the most recent intelligence. Even if Cuba was not being turned into an offensive military base, there was no doubt that there was military aid on an extensive scale. An “unusually large number of Soviet ships” were reported to be delivering military cargoes, with “military construction under way at several locations” and “unconfirmed reports” that Soviet bloc personnel might now total as many as five thousand.³⁰ The best guess was that the basic objective was to establish an air defence system. It was assumed that any military construction would be defensive in function, “a launching pad directed against the U.S. would be too blatant a provocation.” The State Department concurred that the build-up was a largely defensive move, reflecting concerns about the threat to Cuba³¹.

In the early spring of 1962, there was no evidence of possible Soviet deployment of missiles to Cuba. In that sense President Kennedy’s public statements of 4 and 13 September stated, correctly, that the United States had no evidence of Soviet deployment of strategic (offensive) missiles in Cuba. The statements were intended in part to reassure the American public, but also to warn the Soviet leaders.

A special National Intelligence Estimate (SNIE 85-3-62) “The Military Build-Up in Cuba” was issued on 19 September 1962³². It considered the possibility that the Kremlin “would deploy medium-range missiles to Cuba, and noted that such developments would concern considerable military advantage on the Soviet Union”, However this scenario was dismissed as unlikely because such risk-taking would not be congruent with past Soviet behaviour.³³ It led policymakers as well as the intelligence analysts to believe that the Soviet Union had no intention to deploy missiles on Cuban soil. There was insufficient evidence to justify a conclusion that Soviet missiles would be (or still less, were being) placed in Cuba. But there was a *possibility* to do that. In words of Sherman Kent, chairman of the Board of National Estimates (BNE) in 1962, “As is quite apparent, the thrust of (SNIE 85-3-62) was that the Soviets would be unlikely to introduce strategic offensive weapons into Cuba. There is no blinking the fact that we [the BNE] came down on the wrong side”³⁴

²⁸ Chang, Laurence and Kornbluh, Peter (1999): *The Cuban Missile Crisis, 1962: A National Security Archive Documents Reader*, p. 72.

²⁹ Paterson, Thomas G: “Commentary: The Defence-of-Cuba Theme and the Missile Crisis,” *Diplomatic History*, Vol. 14, No. 2 (1990), pp. 249-256.

³⁰ Larson, *op. cit.*, p. 39.

³¹ Hilsman, *op. cit.*, p. 128.

³² McAuliffe, Mary S. (ed.) (1992): *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis 1962*. Washington, DC, Central Intelligence Agency, p. 45. Also see: *CIA Studies in Intelligence*, in <http://www.cia.gov/csi/books/shermankent/9crucial.html>

³³ Allison, Graham and Zelikow, Philip (1999): *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd ed. New York, Longman, p. 224

³⁴ Kent Sherman: “A Crucial Estimate Relived”, in Steury, D.P. (ed.) (1994): *Sherman Kent and the Board of National Estimates: Collect Essays*, p. 174.



For an extensive period of time the U.S. intelligence community had held the view that the Soviet Union would not attempt to deploy missiles in Cuba.³⁵ As intelligence analysts often look to the past to foresee the future, no assumption had been made that the Soviets would break from the status quo. Another analytical flaw, that of mirror-imaging, led them to the belief that attempting to deploy missiles in Cuba would simply be far too risky an endeavour to attempt. Intelligence analysts believed that the USSR fully understood American capabilities and that they simply would not risk drawing the wrath of the U.S. by deploying missiles in its own backyard³⁶. Furthermore U.S. intelligence believed that the Soviet Union would not want to risk having its missiles fall into the hands of foreign commanders and leaders on a foreign soil.³⁷

One notable dissenter had been John A. McCone, Director of Central Intelligence (DCI) at the time. He believed that the increased deployment of expensive Soviet anti-aircraft weapons (SA-2 surface-to-air missiles) in Cuba must be to protect something really valuable. He concluded that the Soviets wished to hide something of extreme importance from the United States. McCone had held the suspicion for some time, and advised President John F. Kennedy so, that the Soviets would attempt to deploy offensive missiles in Cuba.³⁸ In a cable to Deputy DCI Marshall Carter on 10 September, McCone had suggested as much:

Appears to me quite possible [Air defence] measures now being taken are for purpose of insuring secrecy of some offensive capability such as MRBMs [Medium Range Ballistic Missiles] to be installed by Soviets after present phase complete and country secured from over flights³⁹.

Unfortunately the DCI did not have allies in the Kennedy administration with a similar judgement, and therefore his opinion on the matter was ignored. When McCone's judgements had finally proven to be correct the Cuban missile crisis had begun. Thus, in the lead up to the crisis, U.S. intelligence (as a reflection of U.S. foreign policy) played a critical role in provoking the Soviet Union into deploying strategic offensive weapons into Cuba, yet the intelligence community's estimative process failed to predict this potential outcome.

On 10 October 1962 NSA reported that the Cuban air defence system seemed to be complete. At this point, 14 October analysis of photographs in the National Reconnaissance Office (NRO) taken on the U-2 flights revealed to the U.S. senior leadership that the Soviet Union was preparing sites to install SS-4s, medium-range ballistic missiles, surprising not only Washington but the U.S. intelligence community as a whole⁴⁰. In that sense, DCI McCone, alone among the government's senior leaders, had been correct about Soviet intentions. President John F. Kennedy secretly convened a series of emergency meetings of his senior military, diplomatic, and political advisors, a grouping that became known as the Executive Committee, or *ExComm*⁴¹, to seek ways of coping with this ominous development.

³⁵ Fursenko, Aleksandr and Naftali, Timothy (1997): *One Hell of a Gamble: Khrushchev, Castro, and Kennedy, 1958-1964*. New York, W. W. Norton, p. 58.

³⁶ Larson, *op. cit.*, p. 62.

³⁷ *Ibid.*, p. 63.

³⁸ Botti, Timothy J. (1996): *Ace in the Hole: Why the United States Did Not Use Nuclear Weapons in the Cold War, 1945 to 1965*. Westport, CT, Greenwood Press, p. 79.

³⁹ "McCone to Carter and Elder, 10 September 1962" in McAuliffe, M. (ed.) (1994): *The Secret Cuban Missile Crisis Documents*, p. 59.

⁴⁰ Knorr, K.: "Failures in National Intelligence Estimates: The Case of the Cuban Missile Crisis," *World Politics*, Vol. 16, No.3 (April 1964), p. 457.

⁴¹ The main US intelligence actors during that time compromised several agencies as well as the CIA. The largest elements were several military organizations under the Department of Defence, Defence Intelligence



In this sense, as Jack Zlotnick⁴² has argued correctly, intelligence is not the only ingredient of the decision making process.

In this particular point concerning the analysis the relationship between intelligence and policy-makers, American intelligence did positively identify Soviet missiles prior to their becoming operational, which permitted the Kennedy administration to seize the initiative in attempting to secure their remove. For this reason, many scholars consider this a mayor intelligence success⁴³. If the missiles had become operational before the U.S. knew about them, and President Kennedy was presented a fait accompli by Khrushchev, the U.S. would have suffered a grave diplomatic defeat. As an empirical example of the intelligence producer and consumer relationship, U.S. intelligence's role in 1962 had been simply to inform the President that the Soviet Union was installing strategic offensive weapons in Cuba. Intelligence could not provide the solution to the crisis. This is another example of the traditionalist view during the treatment of the Cuban missile crisis and Sherman Kent's ideas arguing that the role of intelligence is to provide objective information to policymakers.

At the same time, during the first stage of the crisis in 1962 U.S. intelligence had been busy attempting to predict Soviet responses to any actions it chose to undertake. The emphasis was placed on actions that the U.S. could take which would reduce as much as possible the risk of harsh responses and more importantly, nuclear war. Intelligence estimates at the time saw an air-strike and increasing military actions as much riskier and dangerous than a full-on invasion.⁴⁴ The former option was deemed most likely to force the Soviet Union to respond militarily, but both options were seen as too risky.

On the other hand, in Iraq 2003 questions about the manipulation of intelligence have been underlined about the "cooking of intelligence" for the justification of the war in Iraq. 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."⁴⁵ The lesson would be that the consequences of *overestimating* a threat have already included the destruction of the lives of tens of thousands of Iraqis and over 1,700 U.S., British and other foreign troops. That means acting on threats "before they fully emerged",

At the same time, these critiques about the "cooking of intelligence are based not only in the WMD but in the connection between Iraq and Al-Qaeda." "The CIA possesses solid

Agency (DIA). The National Security Agency (NSA) was an autonomous agency under the Department of Defence, responsible for Signals Intelligence (SIGINT) and Communications Intelligence (COMINT). As James G. Blight and David A. Welch point out, all of these agencies, plus the Bureau of Intelligence and Research (INR) of the department of state, were part of the United States Intelligence Board (USIB), the coordinating body for the intelligence community, chaired by the Director of Central Intelligence (DCI) at that time. In this sense, the USIB coordinated all National Estimates (NIEs) which with the special national intelligence estimates (SNIEs) were drafted by the office of National Estimates (ONE) in the CIA⁴¹. Other intelligence organizations such as the CIA's National Photographic Intelligence Centre (NPIC) played an important role as well in providing intelligence to USIB and ExComm, a new body created during the crisis.

⁴² Zlotnick, *National Intelligence*, *op. cit.* See also, Zlotnick, "Bayes...", *op. cit.*, pp. 43-52.

⁴³ As Graham Allison and Philip Zelikow do in *Essence of Decision*, *op. cit.*, p. 219. See also: Blight, James G. and Welch, David A. 1998): *Intelligence and the Cuban Missile Crisis*. London / Portland, OR, Frank Cass, p. 55.

⁴⁴ Fusenko, *op. cit.*, p. 169.

⁴⁵ President George W. Bush, "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/p/nea/rls/rm/44068.htm>



reporting of senior-level contacts between Iraq and Al-Qaeda going back a decade”, CIA Director George Tenet said in a written statement released 7 October 2002 and repeated in that evening’s speech by President Bush.

It was through the media that details of Al-Qaeda operations were made known to Western populations; yet there were of potential importance in helping prepare the public and political ground for an attack on Iraq. In the intelligence side, the critical intelligence assessment on the October 2002 of the National Intelligence Estimate (NIE), said that the U.S. intelligence community at that time knew that Saddam Hussein had had WMD programs and stockpiles of especially chemical weapons. In that sense it cannot be forgotten that Saddam had a long history of brandishing those programs. As a result almost all intelligence analysis shared a strong preconception with policy officials: Saddam must still have WMD programs. Senator Hillary Clinton said:

In the four years since the inspectors left, intelligence reports show that Saddam Hussein has worked to rebuild his chemical and biological weapons stock, his missile delivery capability, and his nuclear program. He has also given aid, comfort, and sanctuary to terrorists, including Al Qaeda members, though there is apparently no evidence of his involvement in the terrible events of September 11, 2001. It is clear, however, that if left unchecked, Saddam Hussein will continue to increase his capacity to wage biological and chemical warfare, and will keep trying to develop nuclear weapons. Should he succeed in that endeavour, he could alter the political and security landscape of the Middle East, which as we know all too well affects American security⁴⁶.

As Gregory F. Treverton pointed out “ignorance reinforced that preconception”.⁴⁷ Surprisingly little new information was collected after the UN inspectors were expelled in 1998⁴⁸.

In that sense, the Senate Intelligence committee concluded that while “most of the major key judgments” in the October 2002 NIE⁴⁹ were “either overstated, or were not supported by, the underlying intelligence report,” the failures were a result of “systematic weaknesses, primarily in analytic trade craft, compounded by a lack of information sharing, poor management, and inadequate intelligence collection” as well as a “groupthink” mentality, rather than administration pressure. In other words, they blamed the lower-ranking analysts⁵⁰.

4. The breakout of the Cuban missile crisis, 1962 and the invasion of Iraq, 2003

Another important question that was posed by the policy makers in 1962 was how soon these systems would be operational.

⁴⁶ Floor Speech of Senator Hillary Rodham Clinton on S.J. Res. 45, “A Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces Against Iraq”, 10 October 2002, in http://clinton.senate.gov/speeches/iraq_101002.html

⁴⁷ Treverton, Gregory F.: “Intelligence a Funhouse of Reflections”, *Rand Commentary*, 12 March 2004, in www.rand.org/commentary/0216SFC.html.

⁴⁸ Statement by the Director of Central Intelligence, George J. Tenet, on 2002 National Intelligence Estimate “Iraq’s Continuing Program of WMD”.

⁴⁹ *Iraq’s Continuing Programs for Weapons of Mass Destruction*, in <http://www.fas.org/irp/cia/product/iraq-wmd.html>

⁵⁰ <http://intelligence.senate.gov/iraqreport2.pdf>.



The initial reaction of ExComm members to the discovery of the weapons was an immediate air-strike to destroy the missiles before they became operational. The Secretary of Defence Robert McNamara pointed out at the 16 October meeting that it was important that an air strike, if one was decided upon, should be made before the missiles could become operational in case any survived the strike⁵¹. Intelligence experts conclude that it would be a matter of days. In that sense U.S. intelligence was not able to identify the presence of nuclear warheads in Cuba at any time during the crisis, although the question was raised in ExComm on several occasions, no information was acquired that could positively answer it. Instead, there was a general consensus that the existence of nuclear warheads in Cuba must in prudence be assumed⁵². It is necessary to see that Iraq was a similar case, but with opposite consequences, as the Weapons of Mass Destruction have not been found yet. But in spite of that the invasion took place.

On October 22, President Kennedy appeared on television and announced the U-2 findings to the American people⁵³. Despite assurances from the Soviet government that the build-up was defensive in nature, he said, “medium-range and intermediate-range ballistic missiles had been introduced into Cuba”. He called for their withdrawal or elimination⁵⁴. As one measure to solve the crisis, he proclaimed a naval “quarantine” of Cuban ports to prevent the introduction of additional Soviet armaments. Kennedy also warned that further actions might be needed if the build-up of offensive weapons continued⁵⁵.

On 27 October, an American U-2 spy plane was shot down over Cuba, and U.S. military Joint Chiefs of Staff recommended to President Kennedy that the United States proceeded with an air strike and invasion plan⁵⁶. Later that day, when low-level reconnaissance pilots reported anti-aircraft fire from the ground in Cuba and photographs showed that some missiles had been placed on launchers, Kennedy told his advisers “time is running out.”⁵⁷ According to declassified documents, that day the crisis appeared to be spinning out of control. The next day, Soviet Premier Nikita Khrushchev ordered the withdrawal of missiles secretly deployed in Cuba, pressed by U.S. photographic evidence⁵⁸ and a naval blockade imposed on the island by President John F. Kennedy⁵⁹.

A Navy SIGINT direction finding net in the Atlantic located the Soviet ships by intercepting and triangulating messages that were being sent back to the Soviet Union⁶⁰. The ships were stopped dead in the water, outside the ring of American naval vessels waiting for them. A confrontation had been averted, one that might have precipitated war. The president, his cabinet⁶¹, and the American people could breathe a little easier. Later, once the Soviets agreed to remove the ballistic missiles from Cuba, NSA reports also provided evidence to the American government that the Communist Bloc also considered the crisis over. Later on

⁵¹ May, Ernest R. and Zelikow, Philip D. (1997): *The Kennedy Tapes: Inside the White House During the Cuban Missile Crisis*. Cambridge, MA, Harvard University Press.

⁵² Blight and Welch, *op. cit.*, p. 27.

⁵³ *Washington Post*, in <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/world/digitalarchive/index.html>

⁵⁴ Allison and Zelikow, *op. cit.*, p. 219.

⁵⁵ Nathan, James A. (ed.) (1992): *The Cuban Missile Crisis Revisited*. New York, St. Martin's, p. 154.

⁵⁶ May and Zelikow, *op. cit.*, p. 392

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ “The Cuban Missile Crisis of 1962: Presenting the Photographic Evidence Abroad”, in <http://www.cia.gov/csi/books/shermankent/10cuban.html> (23/05/2005)

⁵⁹ Allison and Zelikow, *op. cit.*, pp. 230-236

⁶⁰ Utz, Curtis A. (1993): *Cordon of Steel: The U.S. Navy and the Cuban Missile Crisis*. Washington, DC: Naval Historical Centre, Department of the Navy.

⁶¹ Kennedy's Cabinet during the Crisis, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/publications/cmc/cmc.html>.



President Kennedy's brother, Attorney General Robert Kennedy, met with the Soviet ambassador in Washington, Anatoly Dobrynin, and offered a deal that included a pledge not to invade Cuba and the withdrawal of U.S. missiles from Turkey⁶².

U.S. Intelligence in 1962 was able to verify the removal of the 42, SS-4 medium-range missiles, and later the 42, Il-28 light bombers, assisted by cooperative Soviet measures facilitating U.S. aerial inspection of missiles stored above deck on Soviets ships. Intelligence, as a unilateral means of verification, could not positively determine that there were no additional missiles that had not been seen or declared.

Since the Persian Gulf War of 1991, the U.S. Intelligence Community has supplied great quantities of information and analysis on Iraq to policymakers, and the supply increased especially after the attacks of September 11, 2001. Hence, from late November 2002 to March 2003, UN inspectors combed Iraq looking for weapons of mass destruction (WMD) under the threat of war from the United States and a Security Council resolution (1441), but they never did. Indeed, in Iraq neither U.S. intelligence nor the UN inspectors could find the evidence that justified the war. After 16 weeks, inspectors turned up some evidence of undeclared activities (the UN Monitoring, Verification, and Inspection Commission (UNMOVIC) and the International Atomic Energy Agency (IAEA) conducted over 750 inspections at 550 sites), but not enough to convince a majority of the Security Council members that military force was necessary. Nevertheless, on March 19, 2003, U.S. and British forces attacked Iraq to forcibly eliminate its WMD.

The UN inspectors failed to find proof that Saddam had weapons of mass destruction and the Bush Administration turned to intelligence to make the "case" that the UN inspectors had failed to make, to prove that Iraq had weapons of mass destruction. Who would make the case to the American public, to the UN, to the world, that Iraq had weapons of mass destruction and intent to use them? Someone with unquestioned credibility was necessary, so the President turned to his Secretary of State Colin Powell: "You have the credibility to do it"⁶³.

While Powell was preparing for his UN speech, President Bush was starting the new public relation campaign to prepare America and the world for pre-emptive war against Iraq. On the 28 of January 2003 he gave his State of the Union Address. In his 2002 he had introduced the "Axis of Evil Terrorism" and the Rogue States of North Korea, Iran and Iraq. In 2003 he gave an update of each rogue state. The charges had been made; now it was the time for Secretary Powell to provide the evidence.

With Tenet sitting behind him, Secretary Powell addressed the UN Security Council on 5 February 2003. "My colleagues: Every statement I make today is back up by sources, solid sources. These are not assertions, what are we giving you are facts and conclusion based on solid intelligence"⁶⁴. Powell displayed to the UN and the world evidence of Iraqi weapons of mass destruction including biological chemical and nuclear programs. He also provided evidence of Iraq's links to terrorism.

As we are trying to point out here, intelligence has no goal in justifying anything; its aim in any democratic government is to present the fact to the decision-makers. In fact, in Iraq U.S. intelligence was badly used to defend without any proof the war in Iraq. In the other

⁶² Allison and Zelikow, *op. cit.*, pp. 359-36.1

⁶³ Woodward, Bob (2004): *Plan of Attack*. New York, Simon and Schuster, p. 291.

⁶⁴ "Remarks to the UN Security Council", 5 February 2003, in <http://www.state.govsecretary/rm/2003/17300.htm>. (Accessed 15 September 2005).



hand, Kennedy administration in 1962 with many more proofs in the table and with in many cases wrong intelligence information handled the crisis in a completely different way.

Even if an administration chooses an activist relation with the intelligence producers that does not mean that intelligence has to lose its objectivity. In fact, Kendall's views for the intelligence community are quite right when he points out that Intelligence tends to know relatively little about the nature and scope of policy discussions. Intelligence has to be as accurate as possible about its level of confidence and must to separate fact from judgement, but as Kendall argues these differences are not always obvious to consumers or even noticed by them.

5. The impact of Soviet deception about the range of the force deployed in Cuba, 1962 and U.S. deception about the range of Saddam Hussein capabilities in 2003

We cannot forget that, U.S. intelligence in 1962 only photographed a limited part of the total amount of SS-4 medium-range ballistic missiles placed in Cuba, and never located the nuclear warheads⁶⁵. In that sense the estimate of the overall Soviet military personnel in Cuba was erroneous too. Now after some declassifications we know that the size of the Cuban (and supporting Soviets) forces was underestimated.

The intelligence on the number of Soviet troops available to fight was inaccurate. Instead of facing only indigenous Cuban troops, American forces would have found themselves confronting Soviet combat units. There were estimated to be just 8,000 Soviet military personnel in Cuba until 22 October, when this was revised upward to 10,000. Two days later the estimates jumped up to 22,000. Soviet sources later claimed that the actual number was twice as high: 41,902 as against 45,000 planned.⁶⁶ -Subsequent occupation may have been troublesome as intelligence estimates could not accurately identify how the Cuban population would react to the presence of Americans on their soil. Such uncertainty decreased the likelihood of a green-light being given for an invasion.⁶⁷

Respecting this particular point, it is really interesting to see how the things had made completely different in Iraq. In that sense, in Iraq not one of the claims that the Bush administration made about Iraq's alleged stockpiles of chemical and biological weapons, missiles, unmanned drones, or most importantly, Iraq's nuclear weapons and ties to Al Qaeda, which let "justification" for the invasion, have been demonstrated yet.

George Bush said on 7 October 2002, in a speech in Cincinnati, "The Iraqi dictator must not be permitted to threaten America and the world with horrible poisons and diseases and gases and atomic weapons."⁶⁸

But today's information point out that during the build-up to the 2003 Iraq War Saddam Hussein did not have any of these weapons, did not have production programs for manufacturing these weapons, and did not have plans to restart programs for these weapons. In fact, the most that Charles Duelfer, head of the Iraq Survey Group, was able to tell

⁶⁵ Allison and Zelikow, *op. cit.*, p. 135.

⁶⁶ Hilsman, *op. cit.*, p. 88.

⁶⁷ Fusenko, *op. cit.*, p. 43.

⁶⁸ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021007-8.html>



Congress in October 2003 was that Saddam might have had the “intention” to restart these programs at some point⁶⁹. As Duelfer reported, the weapons and facilities had been destroyed by the United Nations inspectors and U.S. bombing strikes in the 1990s, and he found no evidence of “concerted efforts to restart the program”⁷⁰; Although, when the United States and its coalition partners invaded Iraq, the American public and much of the rest of the world believed that after Saddam Hussein’s regime sank, a vast flotsam of weapons of mass destruction would bob to the surface. But that has not been the case.

In the words of David Kay, the principal adviser to the Iraq Survey Group (ISG)⁷¹, an organization created late last spring to search for prohibited weaponry, “I think all of us who entered Iraq expected the job of actually discovering deployed weapons to be easier than it has turned out to be.” “It turns out we were all wrong, probably, in my judgment,” Kay said at the hearing. “And that is most disturbing.”⁷²

Our biggest problem in assessing the Iraqi weapons programs was simply that we lacked reliable, independent sources of information about threats that are increasingly difficult to see. The equipment for making chemical and biological weapons is nearly identical to that for making pesticides and beer, and the really essential components are the knowledge inside the weapons makers’ heads. What’s more, we have yet to figure out how to penetrate closed societies such as Iraq. All the other problems followed from this basic lack of data⁷³.

“We believe Saddam has, in fact, reconstituted nuclear weapons,” said Vice President Cheney on 16 March 2003, on “Meet the Press.”

Despite of the CIA reports up through 2002 showed no evidence of an Iraqi nuclear weapons program. It now appears that *after 1998 Iraq did indeed have* chemical, biological and nuclear weapons programs but they were in a “standby” mode, with Saddam waiting for the day United Nations sanctions would break down. The programs were mainly on paper or in the heads of technicians, and apparently did not amount to much. But when combined with U.S inability to crack Iraqi secrecy, these hibernating programs and Iraq’s past behaviour gave the impression of a much bigger and more successful clandestine effort. When U.S. intelligence spotted an illegal sale, hidden transaction or residue of a program that had been put on hold, U.S analysts concluded that Iraq still planned to develop the weapons. The satellite imagery and telephone intercepts that Secretary of State Colin Powell presented at the United Nations in February 2003⁷⁴ “were real”. The U.S just didn’t analyse all these things correctly.

⁶⁹Mr. Charles Duelfer is the Director of Central Intelligence Special Advisor for Strategy regarding Iraqi Weapons of Mass Destruction (WMD) Programs. “Testimony to the US Congress”, 30 March 2004, in http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/2004/tenet_testimony_03302004.html

⁷⁰ *Washington Post*, 7 October 2004.

⁷¹ <http://www.globalsecurity.org/wmd/world/iraq/sources.htm>

⁷² Berkowitz, Bruce: “Why We Didn’t Get the Picture We Collected A Little, and Assumed a Lot”, *Washington Post*, 1 February 2004.

⁷³ “Statement by David Kay on the Interim Progress Report on the Activities of the Iraq Survey Group (ISG) before the House Permanent Select Committee on Intelligence, the House Committee on Appropriations, Subcommittee on Defense, and the Senate Select Committee on Intelligence”, 2 October 2003, in http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/2003/david_kay_10022003.html. Also see: “Iraq Survey Group Final Report”, 30 September 2004, in <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/report/2004/isg-final-report/index.html>

⁷⁴ “U.S. Secretary of State Colin Powell Addresses the UN Security Council”, in <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030205-1.html>. Also see: <http://www.un.int/usa/03clp0205.htm>



The key document in the Bush administration's campaign was the *CIA White Paper on Iraq's Weapons of Mass Destruction Programs*⁷⁵. The White Paper was quickly produced and distributed to the public in October 2002⁷⁶ as an unclassified version of the NIE that was given to Congress in the same month, just a few days before the vote to authorize the use of force. These documents "convinced" the majority of congressional members, experts, and journalists that Saddam had a powerful and growing arsenal⁷⁷.

President Bush said in Cincinnati on 7 October 2002: "The evidence indicates that Iraq is reconstituting its nuclear weapons program ... Iraq has attempted to purchase high-strength aluminium tubes and other equipment needed for gas centrifuges, which are used to enrich uranium for nuclear weapons."⁷⁸

The *New York Times* published an article on October 3, 2004⁷⁹, detailing how the administration manipulated the evidence to support a claim that Iraq had imported aluminium tubes for centrifuges to enrich uranium for nuclear weapons. In the same way, David Albright, president of the Institute for Science and International Security, presented in his report "Iraq's Aluminium Tubes: Separating Fact from Fiction,"⁸⁰ the main reasons for which the Bush administration did not listen the intelligence reports:

A major reason for the administration's selective statements can be traced to its need to gain support for going to war against Iraq. When the administration first publicly raised the aluminium tubes in early September 2002, polls showed that the Congress and the U.S. public were not convinced that the administration had made a compelling case against Iraq. The polls also demonstrated that the majority of the public wanted both Congressional and United Nations support for any U.S. military assault⁸¹.

In this sense, senior American officials like Condoleezza Rice said that "the tubes are only really suited for nuclear weapons programs, centrifuge programs."⁸² but she knew it was untrue. She had already been briefed on the disagreements in the intelligence community and knew that leading U.S. experts did not think the tubes were at all suitable for centrifuges.

Long before the war, the U.S. intelligence community knew enough to raise serious doubts about the assertion that these aluminium tubes were specifically intended for gas centrifuges. Key experts of the U.S. intelligence community and experts at the International Atomic Energy Agency (IAEA) contested the claim that the tubes were for centrifuges, which was being pushed by the CIA⁸³.

⁷⁵ http://www.fas.org/irp/offdocs/wmd_tenet.pdf

⁷⁶ "Declassified Excerpts Released by the White House on July 18, 2003: Key Judgments (from October 2002 NIE) 'Iraq's Continuing Programs for Weapons of Mass Destruction'", in http://www.globalsecurity.org/intell/library/reports/2002/nie_iraq_october2002.htm. Also see: "Intelligence on Iraq's Weapons of Mass Destruction" Parliamentary Joint Committee on ASIO, ASIS and DSD (December 2003), Canberra, in http://www.globalsecurity.org/intell/library/reports/2004/australia_iraq-wmd_intell_01mar04_fullreport.pdf

⁷⁷ The first paragraph of the White Paper concludes that Iraq "probably will have a nuclear weapon during this decade." This claim was then repeated endlessly to the public. See Cirincione, Joseph; Matthews, Jessica Tuchman; Perkovich, George, with Orton, Alexis: *WMD in Iraq: Evidence and Implications*, Carnegie, Carnegie Endowment Report (January 2004).

⁷⁸ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021007-8.html>

⁷⁹ <http://query.nytimes.com/gst/abstract.html?res=F60D10F73B5C0C708CDDA90994DC404482>

⁸⁰ Albright, David: "Iraq's Aluminium Tubes: Separating Fact from Fiction". 5 December 2003, in <http://www.isis-online.org/publications/iraq/IraqAluminumTubes12-5-03.pdf>

⁸¹ *Ibid.*, p. 2.

⁸² <http://archives.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/09/08/iraq.debate>.

⁸³ Albright, *op. cit.*



Comparing the two cases (the Cuban Missile Crisis and the 2003 war in Iraq), it is important to notice that despite in Iraq 2003 the Weapons of Mass Destruction have never been founded, the U.S. Government presented the evidences about the WMD to “Justified” the actions on Iraq. On the other hand in 1962 despite of the U.S. Intelligence had no idea about the WMD in Cuba, the military active action was dismissed. We can argue that the use of intelligence in both cases was quite different. According to Ray McGovern, “the evidence in Iraq was simply not there”, they used Intelligence to justify the worst case scenario, with a hypothetical nuclear strike because people fear a nuclear scenario so much.

But in Iraq 2003 as in Cuba 1962 the evidences of nuclear warheads were not there by the time they needed them. As the President of the U.S. George Bush pointed out, “we cannot wait until the final proof... We have to deal with those threats before they become imminent”; or as Donald Rumsfeld said, “we have to take action before is too late”.

6. The role of Human Intelligence (HUMINT). Difference use for similar cases

If the entire Iraq invasion in 2003 was an intelligence failure, the failure lies there, with collection and Human Intelligence. Lacking a diplomatic presence in Iraq, the U.S. seems not to have had much HUMINT, that is, spies close to Saddam. In that sense, for HUMINT, the U.S. was dependent on friendly intelligence services, and so found it harder to calibrate what it received⁸⁴. There was a Saddam disinformation campaign. Even after he readmitted the UN inspectors he still behaved like a man who had something to hide.

Intelligence collection, including espionage and other forms of HUMINT, was important in both cases, despite no CIA agents in Cuba in 1962 were able to provide firm evidence of the Soviet development⁸⁵. There were many reports from agents and refugees of suspicious military activities in Cuba, “there were literally thousands of reports of missiles in Cuba in the period before any missiles were actually brought”⁸⁶. That made it even more difficult to credit the few that were later found to be true. So only in late September after the 19 September SNIE a few reports were received that gave valid sightings of the missiles, but that could not determined at the time⁸⁷. In that sense U.S. intelligence analysts assumed that the Soviet Union would no deploy offensive missiles in Cuba, so they were insensitive to the vast amount of human intelligence; such as refugee reports and sightings by operatives in Cuba that suggested a deployment was underway. The CIA may have failed to detect the missiles earlier in part because they did not expect the missiles to be there at all. CIA analysts seek only information that would support their expectations, rather than information that would disconfirm them.⁸⁸

Human intelligence also proved to be useful in raising American suspicions. Reports from Cuban agents and refugees at the same time had informed the Americans of irregular

⁸⁴ British HUMINT sources in Iraq are described in some detail in the recent report chaired by Lord Hutton.

⁸⁵ Hershberg, James G.; “Their Man in Havana: Anglo-American Intelligence Exchanges and the Cuban Crises, 1961-62.” *Intelligence and National Security*, Vol. 15, No. 2 (Summer 2000), pp. 121-176.

⁸⁶ McAuliffe, Mary S. (1992): *CIA Documents on the Cuban Missile Crisis*. Washington DC, Central Intelligence Agency History Staff, pp. 101, 107.

⁸⁷ Blight and Welch, *op. cit.*, p. 23. Also see Allison and Zelikow, *op. cit.*, p. 220.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 161.



activities within Cuba⁸⁹. Whilst naval intelligence could not ascertain the contents of these shipments, human intelligence reports though helpful, proved to be inexact and unreliable.

The reports of Cuban refugees were often based on rumours and imagination, rather than any hard evidence. Refugee reports would also take a long time to arrive as precautions had to be taken to avoid their discovery.⁹⁰ The large volume of refugee reports, numbering into the thousands, also made it an excruciatingly difficult task to separate the wheat from the chaff. Though the CIA had increased the number of personnel to deal with the refugees, it was simply unable to efficiently deal with the many reports it was receiving. From the reports that it did manage to analyse, only eight proved to be accurate; identifying movements of trailer convoys within Cuba that had previously not been there. Although refugees had identified the convoys, they were unable to tell U.S. intelligence what precisely the trailers were transporting. Another refugee group had accurately described a launch site for a nuclear missile, whilst other refugees had identified a missile storage facility in its early stages of construction.⁹¹ As most of these refugee reports could not be confirmed this led to the dismissal of the sightings in analytical estimates.⁹² Yet it was these reports that raised the suspicions of analysts about Soviet missiles being deployed in Cuba, although by that time the CIA's U-2 reconnaissance plane had already helped identify launch sites being constructed.

On the other hand, in Iraq 2003 the U.S. government "uses" the information coming from the defectors as high standard one. Donald Rumsfeld has pointed out that "the most important information that the inspectors have ever gotten what is going on in Iraq here comes from defectors" such as Achmad Chalabi or Sharif Ali Bin Al-Hussein. But we cannot forget that these guys wanted to get back into Baghdad, they could not defeat Saddam Hussein themselves but they knew the U.S. military power could. As we see in Chalabi declaration before the U.S. Congress "there is no risk of a break up of Iraq, none would defend Iraq"⁹³. Here, the U.S. government used the information coming from dissidents and refugees as verdict even knowing that this information was highly conditioned for the political aims and personal interest of these people.

"Curveball,"⁹⁴ was the code name given to an Iraqi defector who fabricated a story that was the source, "of virtually all of the Intelligence Community's information about Iraq's alleged mobile biological weapons facilities." It was the Iraqi defector's testimony that led the Bush administration to claim that Saddam had built a fleet of trucks and railway wagons to produce anthrax and other deadly germs. The inventions of "Curveball" featured prominently in the speech delivered by then-U.S. Secretary of State Colin Powell to the United Nations Security Council in February 2003, on the eve of the Iraq invasion⁹⁵.

In this sense the Iraqi exiles and their stories were believed a word of God, they got a good hearing, through Vice President Dick Cheney's office and the Pentagon's newly created

⁸⁹ Fusneko, *op. cit.*, p. 86.

⁹⁰ Botti, *op. cit.*, p. 149.

⁹¹ Botti, *op. cit.*, p. 153.

⁹² Fusneko, *op. cit.*, p. 86.

⁹³ "Statement by Ahmad Chalabi, Head of the Iraqi Delegation, to the 58th UN General Assembly", 2 October 2003, in <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/iraqeng031002.htm>.

⁹⁴ Pincus, Walter: "Prewar Findings Worried Analysts", *Washington Post*, 22 May 2005, p. A26, in <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/05/21/AR2005052100474.html>. Also see: "The Struggle for Iraq: Intelligence; CIA Chief Orders 'Curveball' Review", *New York Times*, 8 April 2005, in http://query.nytimes.com/gst/abstract.html?res=FA0D16F93C5A0C7B8CDDAD0894DD404482&fta=y&incamp=archive:article_related

⁹⁵ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030205-1.html>



“Office of Special Plans” (OSP)⁹⁶. It was created by the Defence Department’s civilian leadership, as a separate in-house intelligence agency tasked with “spreading the most explicit possible accounts of Iraqi weapons and supposed terrorist ties”. The purpose of the unit was precisely to circumvent the vetting carried out at the CIA. The OSP was focused to the relationship between the Bush administration and the media in the period leading up to the war. According to multiple accounts, those in the CIA who objected to such “intelligence” were subjected to immense pressure by the Bush administration.

7. The role of U.S. Technical Intelligence (TECHINT). From 1962 to 2003

Using the U-2’s imagery intelligence the U.S. had realised that arms were being brought to Cuba as early as July of 1962.⁹⁷ Yet imagery intelligence didn’t prove to be useful until close to the final stages of deployment (October 14) when overhead pictures made Soviet intentions very clear. In its early stages it was simply impossible to identify what was being transported onto the Cuban mainland.⁹⁸ It was only in late August that the USSR had acknowledged arms shipments to Cuba and this crucially made no mention of the deployment of long-range nuclear missiles, and was instead cloaked in the guise of ordinary arms shipments and technical military training.⁹⁹ U.S. suspicions had initially been raised with naval and human intelligence.¹⁰⁰ The U.S. had already been long aware of what ships regularly came and left Cuba so it was an easy task to identify the new Soviet ships that were now making their way towards Cuban ports.¹⁰¹ Aerial reconnaissance around and over Cuba by U.S. air Force and U.S. Naval aircraft was the most important direct means of monitoring the military build-up in Cuba (U-2 missions)¹⁰² because there was no direct satellite photographic reconnaissance over Cuba in 1962.

In the more than two years before that fact was known, SIGINT analysts thoroughly studied the Cuban military build-up. Once the offensive missiles were discovered, SIGINT provided direct support for day-to-day management of the crisis¹⁰³. At the NSA¹⁰⁴, the response to the crisis was led by its director, Lieutenant General Gordon Blake. To ensure timely responses to unexpected needs by the consumers of SIGINT, General Blake established NSA’s first around-the-clock command centre. General Blake also took responsibility for getting NSA’s product to the White House and interpreting its sometimes arcane indicators to the policymakers.

At the end of August a U-2 aircraft over Cuba had spotted SA-2 air defence missiles. This not only put the U-2s themselves at risk in further flights but also implied that there was something worth defending. To McCone the most likely answer was nuclear missiles.¹⁰⁵ In

⁹⁶“The Spies Who Pushed for War Thursday”, *The Guardian*, 17 July 2003, in <http://www.guardian.co.uk/Iraq/Story/0,2763,999737,00.html>

⁹⁷ Peebles, *op. cit.*, p. 22.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 24.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 28.

¹⁰⁰ Fusenko, p. 73.

¹⁰¹ Glynn, Patrick (1992): *Closing Pandora's Box: Arms Races, Arms Control, and the History of the Cold War*, New York, Basic Books, p. 119.

¹⁰² Allison and Zelikow, *op. cit.*, p. 95.

¹⁰³ Alvarez, David: “Research Note: American Signals Intelligence and the Cuban Missile Crisis”, *Intelligence and National Security*, Vol. 15, No. 1 (Spring 2000), pp. 169-176.

¹⁰⁴ “NSA and the Cuban Missile Crisis”, in <http://www.nsa.gov/publications/publi00033.cfm>, 23 May 2005.

¹⁰⁵ Peebles, *op. cit.*, p. 58.



meetings thereafter policymakers had to consider their response. Would the appropriate response be “blockades of Soviet and bloc shipping into Cuba or alternatively a total blockade of Cuba”? Might it be better to take direct action against missile sites in Cuba? What would be the Soviet response? This was bound up with continued discussions of the prospects for the CIA’s operation *Mongoose* and whether this might lead to overt intervention.¹⁰⁶ McCone had given a very doubtful response to the likely benefits of possible aggressive action in the fields of intelligence, sabotage and guerrilla warfare, while others warned of the need for only covert actions at this time, as overt actions would have serious international consequences. This was in response to Robert Kennedy’s revival of a favoured scheme to provoke action against Guantanamo which would permit the U.S. to retaliate, or involving a third country in some way.¹⁰⁷

Though the rumours about the presence of strategic missiles in Cuba had been widespread among Cuban exiles in Florida since the middle of the year (1962), only direct evidence, such as aerial photographs, could be convincing. By far the swiftest and most accurate intelligence had come from U-2 photography. The camera, the film, and the aircraft itself were all technologically advanced. At an altitude of 14 miles pictures had been taken with a resolution that permitted objects 21/2 feet square to be identified.¹⁰⁸ In the hands of skilled NPIC photographic interpreters these pictures could produce an incredible amount of extremely accurate information.

It was only on Sunday, 14 October, 1962, that a U-2, authorized to fly over the western part of Cuba, brought the first high-altitude photographs of what seemed to be Soviet strategic missile sites, in different stages of completion, deployed on Cuban soil.¹⁰⁹ Once the photographs were analyzed by experts at NPIC, they were brought to President Kennedy who, after a little prompting by a photo-interpreter who attended the meeting, accepted NPIC’s conclusion that Soviet Premier Nikita S. Khrushchev had taken a fateful, aggressive step against the U.S. by placing nuclear capable strategic missiles in Cuba.¹¹⁰ These images proved to be crucial in getting the support of American allies.¹¹¹ British Prime Minister Harold Macmillan, spent a few seconds examining the photographs, and accepted the proof on belief. German Chancellor Adenauer accepted the photographic evidence, and was impressed with it. General de Gaulle accepted President Kennedy’s word initially on faith, though later he inspected the U-2 photographs in great detail, and was impressed with the quality of them.¹¹² With such evidence the U.S. was able to raise a massive effort to blockade Cuba, rally the Latin American governments, and enlist the support of the American people and its NATO allies. In this sense, by the contrary in Iraq 2003 the Technical intelligence evidences presented by Collin Power to the UN Security Council were in all the cases insufficient.

The U.S. did have technical assets, both signals intelligence, SIGINT, (intercepted Iraqi communications); and IMINT, pictures or other images taken of Iraqi facilities. But as Gregory Treverton defends there were two big problems with those sources, Imagery can identify big nuclear facilities but not necessarily small stockpiles, especially if they are hidden. And in the other hand much of the U.S. signal intelligence apparently was devoted to intercepting tactical Iraqi military communications to provide warning of any threats to U.S.

¹⁰⁶ Hilsman, *op. cit.*, p. 133.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 137.

¹⁰⁸ Peebles, *op. cit.*, p. 22.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 67.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 72.

¹¹¹ Larson, p. 113.

¹¹² *Ibid.*, p. 114.



pilots patrolling the no-fly zones in Iraq. In fact, drawing data from U.S. intelligence inventories related to the technical Intelligence platforms is more complicated than it was in 1962. The ground forces would have to direct the secure Internet browser to dozens of separate classified Web sites for each intelligence platform that may have gathered data. To obtain any available pictures collected by the U-2 high-altitude reconnaissance aircraft's sensors, a service member must access the U-2 program's own secret Web server. For signals data, the forces would have to redirect his browser to the RC-135's separate Web site and troll for intelligence that aircraft may have collected. The same process must be repeated to locate data collected by the Predator unmanned aerial vehicle, as well as a host of other reconnaissance and surveillance UAVs and spy satellites, sources say. To make a long history short, there is no "Google," no single intelligence Web site where service members ranging from low-ranking privates to top generals can go with some keywords or map coordinates and quickly pull up the information they need.

But it is interesting to notice how in 1962 where the technical advances were limited made Technical intelligence fundamental, although in 2003 in Iraq, after all the technological revolution in military affairs the role of Technical Intelligence was really limited. At the same time, the Iraq War 2003 is warning that even the world's most advanced intelligence systems and more than a decade of intensive intelligence collection and analysis coverage could still leave major gaps and serious intelligence problems.

Given the nature of the problem of assessing concealed Iraqi WMD capabilities, neither IMINT nor SIGINT was likely to be the main source of raw intelligence. The patchwork of overhead images, inference and supposition that made up Colin Powell's February, 2002 presentation to the United Nations Security Council is a good illustration of how little of any clarity or certainty could be gleaned from overhead imagery in the case of Iraq. Human intelligence was necessarily going to be the main source of raw intelligence about Iraqi WMD.

It is difficult to put these problems into perspective without access to classified material.

In spite of all of the advances the U.S. and Britain had made in technological capabilities, they went to war with Iraq without the level of evidence needed to provide a clear strategic rationale for the war, and without the ability to fully understand the threat Iraqi weapons of mass destruction posed to the world.

In fact, all that Colin Powell presented to the UN Security Council collected from Technical Intelligence was satellite photos of industrial buildings, bunkers and trucks, and suggested they showed Iraqis surreptitiously moving prohibited missiles and chemical and biological weapons to hide them. At two sites, he said trucks were "decontamination vehicles" associated with chemical weapons. Norwegian inspector Jorn Siljeholm told on March 19 that "decontamination vehicles" UN teams were led to by U.S. information invariably turned out to be simple water or fire trucks.

"None of the hot tips were ever confirmed. I don't know about a single decontamination truck that didn't turn out to be a fire engine or a water truck", Jorn Siljeholm, UN weapons inspector, said on 18 March 2003.¹¹³

¹¹³ *Al Jazeera.net*, 10 April 2004, in <http://english.aljazeera.net/NR/exeres/7B14AFD3-4166-49B0-8E23-7324FE24300B.htm>.



Furthermore, Hans Blix, Director-General of the International Atomic Energy Agency, writes in a letter to UN Secretary-General Kofi Annan that there is no evidence that Iraq has an active nuclear weapons program. Blix says that the agency now has a “technically coherent picture of Iraq’s clandestine nuclear program,” despite some missing evidence and gaps in knowledge.

There are no indications to suggest that Iraq was successful in its attempt to produce nuclear weapons. Iraq’s explanation of its progress towards the finalization of a workable design for its nuclear weapons is considered to be consistent with the resources and time scale indicated by the available program documentation. However, no documentation or other evidence is available to show the actual status of the weapon design when the program was interrupted.¹¹⁴

By contrary, during the Cuban Missile Crisis in 1962, Intelligence images taken by the U-2 played an important role in convincing the international community that the Soviet Union was to blame for the crisis and exposed the USSR’s denials.¹¹⁵ Though the U.S. ultimately chose a peaceful course of action it had also drawn up plans for a possible invasion of the Cuban mainland¹¹⁶. Estimates of high casualties by the intelligence community together with their inability to predict the subsequent response of the Cuban population made the invasion plans highly undesirable.¹¹⁷

Back in Iraq 2003 we can recap this point arguing that with all of the forms of information-gathering available today, intelligence should be somewhat easier to acquire now than it was even twenty years ago at the height of the Cold War. The events of the current decade would appear to indicate however that such advances have failed to bring with them any guarantee of success in making accurate forecasts the lesson is that whilst intelligence may be easier to gather, the enhanced service provides information which is not always pertinent and indeed, on occasion, is not even correct. As intelligence-gathering methods have evolved, the increasing reliance which was placed on TECHINT at the expense of HUMINT, often served as a handicap rather than a boon, with the analysts becoming the victims of a ‘slaves to the machine’ mentality.

The clearest lesson should perhaps be that there are roles for both HUMINT and TECHINT in the modern intelligence gathering world, and only when taken together can the greatest benefits be gained. A satellite camera with one metre resolution can pinpoint and photograph a group of suspicious buildings outside Baghdad in great detail. However without a human source to confirm whether the buildings are weapons factories or to comment on what military technologies Iraq is trying to develop, the pictures themselves are of limited use.

¹¹⁴ “IAEA Letter UN”, 10 June 1997, in <http://www.iraqwatch.org/un/IAEA/s-1997-779.htm>.

¹¹⁵ Larson, Deborah Wheel (1997): *Anatomy of Mistrust: US- Soviet Relations during the Cold War*. Ithaca, NY, Cornell University Press, p. 85.

¹¹⁶ Garthoff, Raymond L. (1989): *Reflections on the Cuban Missile Crisis*. Washington, DC, The Brookings Institution, p. 69.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 70.



8. Assessing U.S. intelligence performance during the 1962 crisis and the invasion of Iraq in 2003

Ideally, the relationship between policymakers and the intelligence community should be symbiotic: policymakers should rely upon the intelligence community for advice which is a major rationale of the existence of the intelligence community. In order for the community to produce good advice, policymakers should keep intelligence officers informed about the major directions of policy and their specific areas of interest and priority. The line that divides policy and intelligence (and the fact that policymakers can cross it but intelligence officers cannot) also affects the relationship. Policymakers tend to be vigilant in seeing that intelligence does not come too close to the line. However, they may ask intelligence officers for advice in choosing among policy options, but if the intelligence crosses the line they will lose their objectivity.

In the Cuban missile crisis, during the first week of secret deliberations on what to do, from 16 to 23 October 1962, U.S. intelligence provided very good support to policy makers. The second week the confrontation from 23-27 October was dominated by the question of the Soviet response to the U.S. demand for removal of the missiles.

Two National Intelligence Estimates¹¹⁸ issued on 19 October (SNIE 11-18-62) and 20 October (SNIE 11-19-62) were the principal, although not the only, vehicle for the intelligence Community to provide its best judgments to the policy makers and their advisers in ExComm. These estimates also provided the first occasion for the intelligence community to assess the Soviet motivations in placing the missiles in Cuba. The intelligence estimates reinforced the cautions of the policy makers by recognizing “the possibility that the Soviets, under pressure to respond, would again miscalculate and respond in a way which, though a series of actions and reactions, could escalate in a general war.”¹¹⁹

In the first Estimate 19 October (SNIE 11-18-62) the assessment was that “a major Soviet objective in their military build-up in Cuba is to demonstrate that the world balance of force has tilted so far in their favour that the U.S. can no longer prevent the advance of Russia into its hemisphere. Although the SNIEs recognized the Soviet purpose of enhancing their strategic forces in the intercontinental balance, they did not note that the balance was heavily tilted in favour of the United States and that the Soviet Union might have a defensive motivation in seeking to redress the strategic imbalance. Thus weakening Western resolve and unity in countering Soviet moves in the global contest and particularly over Berlin.

Really important for the policy making process was a memorandum from the Board of National Estimates to Director McCone on October 27, seeing that the Soviet reaction would probably be directed toward political pressure against U.S. bases surrounding the Soviet Union, but would not extend to military action against them. The intelligence estimates correctly predicted that Khrushchev would retain authority over any use of the nuclear missiles in Cuba, even in the event of a U.S. air attack on them. The ExComm members, however, were prudently less sure that in the event of a U.S. attack no surviving missiles would be fired by local commanders.

¹¹⁸ Merom, Gil: “The 1962 Cuban Intelligence Estimate: A Methodological Perspective,” *Intelligence and National Security*, Vol. 14, No. 3 (Autumn 1999), pp. 48-80.

¹¹⁹ McAuliffe, *op. cit.*, p. 215.



Shortcomings in earlier U.S. intelligence estimates of Soviet motivations for deployment of missiles in Cuba also contributed to a failure by intelligence and policy makers during the crisis to foresee the possible terms for a settlement. Believing that the main Soviet purpose was to bolster an offensive Soviet policy on Berlin and other issues¹²⁰, American decision makers did not recognize the possible key role of an assurance against U.S. invasion of Cuba.

With regard to the Iraq War in 2003, the White House never asked for a National Intelligence Estimate. At the end they published one, “Iraq’s Continuing Programs for Weapons of Mass Destruction”, but we can conclude that, the government tried to politicize (“cook”) intelligence, using it to defend their facts. As described by Bob Woodward in his book *Plan of Attack* “there was a great expectation that the CIA could make the case that Saddam had Weapons of Mass Destruction¹²¹”.

The Intelligence community, in their NIE on “Iraq’s Continuing Programs for Weapons of Mass Destruction” released on 4 October 2002, was quite emphatic that Iraq had WMD. Indeed, an unclassified White Paper entitled “Iraq’s Weapons of Mass Destruction Program”, which mirrored the NIE, was released just 3 days later, on 7 October 2002. With the NIE for Congress and the White Paper for the American public, President Bush was given authority to use military force as he deemed necessary against Saddam and Iraq.

In this sense, in 1962 Intelligence Estimates were not really accurate, but there were voices as we have seen that claimed the possibility of the Soviet build up in Cuba. On the other hand in Iraq none of us could see any U.S. Government “dissident” voices about the main issue of the justification of the war, the Weapons of Mass Destruction.

In Iraq, like in the Cuban Missile crisis, 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, but as we have seen in both cases the decisions were different. The clear conclusion here is that intelligence have to be an evidence for the decision-making not interference.

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 draw from the war in Iraq is appreciating how intelligence really fits into the making of U.S. foreign policy and the always difficult relationship between intelligence and policy. But trying to understand an often-hostile world with incomplete data is, in essence, not an intelligence problem at all. 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

¹²⁰ Kissinger, Henry (1994): *Diplomacy*. New York, Simon & Schuster, p. 586.

¹²¹ Woodward, *op. cit.*, p. 249.



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.

In the UK in particular, the main vehicle for the Government's use of intelligence in the public presentation of policy was the dossier of September 2002¹²². 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 Iraq¹²³. 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. The inquiry was instructed to take the findings of the Iraq Survey Group (ISG) as its standard of measure against which to assess the quality of UK intelligence prior to the invasion. The need to undertake the inquiry was driven by the apparent failure of the intelligence services to provide a correct assessment of Iraqi capabilities in terms of so-called WMD.

The Butler Inquiry did not extend to an examination of the political decision making process. Any question of wrongdoing had been dealt with by the Hutton Inquiry which reported on January 28 2004. However, the Hutton Inquiry's terms of reference were limited to the circumstances leading to the death of Dr David Kelly. In the course of his investigations 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)¹²⁴. 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 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

¹²² "Iraq's Weapons of Mass Destruction: The Assessment of the British Government", in <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/iraqdossier.pdf>

¹²³ "Butler Committee Report", in <http://www.butlerreview.org.uk/report/index.asp>; <http://www.archive2.official-documents.co.uk/document/deps/hc/hc898/898.pdf>

¹²⁴ <http://www.archive2.official-documents.co.uk/document/deps/hc/hc898/898.pdf>, p. 119.



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 in 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 no threat to the West. He may have had weapons but I think he had no means of delivery. More important, he had not motive: no ideological dispute with the West and he was not suicidal. In my view all was material 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 propose 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 determined how intelligence information is acquired and the intelligence activities as well, although, policy-makers have devoted little effort to understanding the role of intelligence in the formulation and execution of national security policy.

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 that sense intelligence has to be always something that helps the policymakers to decide among competing options or that can be used as an instrument he can wield in their relations with foreign powers. The only porpoise of the intelligence product for the policy-makers is to serve and assists in the formulation and execution of national security policy, because we cannot forget that intelligence is necessary but not sufficient requirement for effective national security policy.

But for the decision-makers intelligence also is 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 organizations can be used to implement national security policy and to achieve 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 him in setting and executing national security policy.

Today in the dawn of the 21st century the policy-makers have to prioritize targets. The information available will always exceed somewhat our capacity to collect and process, in that sense the policy-makers must be consciences of the new requirements for the new century. In the remaining years of this 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 that other aspects of national security policy. Furthermore, they tend to require more human intelligence and specialized, highly targeted, technical collection. Prediction is one of the qualitative measures of intelligence, and it is usually reserved for major political and military events.



Conclusion

It can be said that U.S. intelligence played a hugely important role in most aspects of the Cuban missile crisis. It played a vital role in the lead-up to the crisis and it crucially allowed the U.S. to identify the placement of Cuban missiles, which ultimately led to the confrontation that brought the two superpowers to the brink of nuclear war. Without intelligence sources it is likely that the U.S. would have failed to identify the presence of Soviet missiles in Cuba until they had been fully deployed. Crucially though, CIA estimates in the lead-up to the crisis had discounted any likelihood of the Soviet Union attempting to deploy its missiles on the Cuban mainland.¹²⁵

Events of the Cuban Missile Crisis demonstrated the maturity of the U.S. intelligence community, especially in its ability to disseminate the available information¹²⁶ to the decision makers. There was a good communication and cooperation between the intelligence community and the policy makers during the crisis. In that sense the relationship between the U.S. intelligence community and the Kennedy administration was highly constructive and successful¹²⁷. The members of the intelligence community in Washington worked well together during the crisis. DCI McCone held meetings of the U.S. Intelligence Board (USIB) every morning. CIA circulated a daily memorandum during the crisis¹²⁸.

The Intelligence community had erroneously estimated on 19 September that the Soviet leaders probably would not station nuclear range missiles in Cuba. The estimate was not changed until positive evidence of such deployment was received on 15-16 October. But if the Soviet leaders had not decided to include the nuclear missile forces, there would still have been a challenge to the U.S., indeed one that in many political respects would have been even more difficult to meet. If the U.S. intelligence had not discovered the missiles before their complete installation and unveiling by the Soviet leaders, it would have been much more difficult, and perhaps not possible to secure their withdrawal¹²⁹.

Despite some inaccuracies and the impossibility of offering a full accurate picture, the performance of U.S. intelligence was good. In that sense full intelligence information could have made the resolution of the crisis much more difficult because the danger posed by tactical nuclear weapons would have made a decision to invade more difficult, but countervailing pressure would have been strong to invade in order to ensure elimination of all nuclear weapons on the island.

In Raymond Garthoff's view, the Cuban missile crisis constitutes a qualified American intelligence success¹³⁰. Although the American intelligence community, with one notable exception, failed to predict that the Soviets would place missiles in Cuba, In fact SNIE (85-3-62) predicted that the Soviets would not place missiles in Cuba. It succeeded in detecting and

¹²⁵ Hilsman, Roger (1996): *The Cuban Missile Crisis: The Struggle over Policy*. Westport, CT, Praeger, p. 24.

¹²⁶ Allison and Zelikow, *op. cit.*, p. 219.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Usowski, Peter S.: "John McCone and the Cuban Missile Crisis: A Persistent Approach to the Intelligence-Policy Relationship", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 2, No. 4 (Winter 1988), pp. 547-576.

¹²⁹ Blight and Welch, *op. cit.*, p. 53.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 55.



identifying the missiles in time to allow American leaders to take the initiative to obtain their removal.

In this particular case analytical work was the key, not some intelligence coup produced by espionage, for the success of the American intelligence community. It seems that photographic intelligence had been the masterpiece during the crisis, but we cannot forget that facts never speak for themselves and only take on political or military significance when they are placed in the proper context by intelligence analysts.

The one serious failure for U.S. intelligence during the Cuban missile crisis can be seen as its inability to predict Soviet intentions to deploy missiles in Cuba. Yet on the whole its actions did ultimately prove to be successful. In the case of human intelligence, refugee reports contained much accurate and useful information about the Soviet arms build-up, but there was also a tremendous amount of information that had to be analysed. As the interests of refugees from Cuba did not always coincide with the interests of the United States their reports could not always be trusted to be objective.¹³¹

The Cuban refugees despised Fidel Castro and his Communist regime to such an extent that they may have provided information that would have required an American invasion. What Cuban refugees wanted to believe therefore may not have been reflective of what was occurring in Cuba, and for this reason their reports were treated with suspicion. The number of reports of missiles in Cuba that were inaccurate had numbered in the thousands.¹³² Yet the tension of war was so great that intelligence analysts had to consider the fact that some of the reports they were receiving may well have been genuine. Every report containing anything specific was in fact verified against photographs or other intelligence.¹³³

The crucial fact for the U.S. was that any action the United States took in Cuba had to be based on intelligence that was not only convincing to the top policy makers in the American government but also to the American people, to America's allies, and to the neutralist members of the UN. The decision was made that refugee reports would not be sufficient to gain such support. The only intelligence that would really convince the world that the Soviets were putting nuclear missiles in Cuba and justify the kind of action that would be effective against them would have to be supplied by the U-2s.¹³⁴ During the crisis intelligence was able to keep a close watch on the construction of Soviet nuclear missile sites, but most importantly and crucially the missiles were discovered before they were operational, and allowed enough time for the U.S. to assess the situation and decide on an effective policy.

On the other hand, the U.S. in Iraq 2003 seems to have failed to accurately assess information from exiles and defectors, many of whom lied or exaggerated their importance. At least some elements of the U.S. Government exaggerated the value and capabilities of outside Iraqi opposition movements like the Iraq National Congress. In at least some cases, they also failed to objectively assess defector information, using information more because it supported policy than because the source had real credibility.

There have been different authors who point out that the twentieth Century may be seen as the age of secret intelligence, because the intelligence main focus was on penetrate secrets

¹³¹ Botti, *op. cit.*, p. 49.

¹³² *Ibid.*, p. 54.

¹³³ Freedman, *op. cit.*, p. 108.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 188.



and protect secrets. The 21st Century by contrast, may be the age of public intelligence¹³⁵. 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”¹³⁶

It is significant to see how the Bush administration in September 2002 in the National Security Strategy¹³⁷ point out a the necessity of a 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 intelligence¹³⁸: 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.

Iraq war 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 pre-emption, when circumstances demanded it. The challenge for America, as Bush put it, was to “show our motives are pure”.¹³⁹ And as Wesley K. Wark describes them, “pure motives” require public intelligence¹⁴⁰:

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 essential, too, that clearer and more effective dividing lines between assessment and advocacy are established when doing so¹⁴¹.

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 politicized. 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 became fundamental. In that sense, the case for a pre-emptive attack based on Iraq’s weapons of mass destruction capability was backed by the intelligence community¹⁴². According to Bob Woodward in his book *Plan of Attack*,

¹³⁵ The idea of public intelligence was found in Wesley K. Wark: “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_georgetown_speech_02052004.html

¹³⁶ “Iraq’s Weapons of Mass Destruction: The Assessment of the British Government”, *op. cit.*, p. 6.

¹³⁷ <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

¹³⁸ Wark, *op. cit.*

¹³⁹ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/10/20031016-3.html>

¹⁴⁰ Wark, *op. cit.*, p. 126.

¹⁴¹ <http://www.archive2.official-documents.co.uk/document/deps/hc/hc898/898.pdf>, p. 146.

¹⁴² 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>



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?¹⁴³

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 posed weapons of mass destruction. In that sense, there is a big 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 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"¹⁴⁴

In fact, the question of an Al-Qaeda link with Iraq was investigated by the 9/11 Commission¹⁴⁵. Unfortunately for the Bush administration, there was no evidence upon which the intelligence community could assess that there was a formalized 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 connection.¹⁴⁶

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"¹⁴⁷. In fact, intelligence supporting a pre-emptive attack against Iraq was shaped, from the top down, by the leaders of 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 ad hoc team in the Department of Defense. The Bush administration with intelligence shaped top their needs.

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 mayor key judgment in the intelligence community's October 2002 National Intelligence Estimate (NIE),

¹⁴³ Woodward, *op. cit.*, p. 133.

¹⁴⁴ 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.

¹⁴⁵ "The 9/11 Commission Report", pp. 228-229, in www.9-11commission.gov/report/911report.pdf. (Accessed 14 September 2005).

¹⁴⁶ U.S. Senate Select Committee on Intelligence, "Report on the US Intelligence...", *op. cit.*, pp. 345-348.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 284.



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, led to the mischaracterization of the intelligence.¹⁴⁸

The Committee limits "group think" 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.¹⁴⁹ 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.¹⁵⁰ 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.¹⁵¹

The objectivity of intelligence was hindered by a leadership that only questioned assumptions that were contrary to the administration "group think". 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.¹⁵² If intelligence challenges the assumptions of policy, Wolfowitz suggests that intelligence must emphasize the evidence, laying out the facts and their relationships. The analysts must also be prepared to defend their positions. While intelligence community apparently maintained its objectivity regarding the link between Al-Qaeda and Saddam Hussein, and fell victim to a cumulative loss of objectivity and "group think" 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 criticized the Central Intelligence Agency for not having a single spy with knowledge of Iraq's Weapons of mass destruction.¹⁵³ 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"¹⁵⁴ In that sense in Iraq, U.S. forces overthrew Saddam Hussein's entire regime with half the troops and in half the time it took merely to shove Saddam out of Kuwait in 1991 but at the same time the U.S. is losing

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 14.

¹⁴⁹ *Ibid.*, pp. 449, 457-459, 500-501.

¹⁵⁰ Woodward, *op. cit.*, pp. 133.

¹⁵¹ *Ibid.*, pp. 179, 202.

¹⁵² 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).

¹⁵³ U.S. Senate Select Committee on Intelligence, "Report on the US Intelligence...", *op. cit.*, p. 260.

¹⁵⁴ Frum and Perle, *op. cit.*, pp. 5-7.



the peace¹⁵⁵ but it cannot be forgotten that when it is common ground that the first line of defence against terrorism has to be better intelligence, the perceived integrity of the intelligence agencies should have been undermined in this way, by the distortion of the reports in the course of the political process.

For the Bush administration it was a matter of time before Saddam Hussein would regain the resources to acquire the weapons of Mass Destruction that he tried to achieve in the past. In that sense, president Bush and Primer 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 weapons¹⁵⁶.

At the same time the Bush administration described the threat posed by Saddam’s regime as “global”, not only for the U.S. but for the rest of countries. Although, from my point of view, it is 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. The fact that no evidence surfaced during or soon after the war that tracked with the previous U.S. and British intelligence assessments, showed 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.

For Kenneth de Graffenreid the decision makers intelligence is only useful only to the extend that it informs, leads to, or assists in the execution of national security policy¹⁵⁷. Intelligence is much more than information: it is also an active tool of policy encompassing activities, processes and organization that enables the policy-intelligence relationship to function. Despite of some intelligence officers presenting only what the policy makers want to hear, the point is to seek information useful to the implementation of the policies. What some may perceive as a peculiar decision-makers preconceptions and biases may well be the entire proper policy orientation that the elect party want to pursue.

More importantly, as Kenneth de Graffenreid pointed out, the traditionalist view has been inadequate for policy formulation and execution because it has not understood the need for the decision-makers to set intelligence policy. Traditionalist fails in understood that there are different intelligence policies, each of which produces intelligence relevant to different national security policies and to different approaches to those policies. In that sense there is not apolitical intelligence policy, but the intelligence politicization is to adequate intelligence facts to the one party policies. However decision-makers have the right and the duty to set intelligence policy. Because for the policy, intelligence is a product of a variety of factors,

¹⁵⁵ Boot, Max: “The New American Way of War”, *Foreign Affairs* (July- August 2003), p. 43.

¹⁵⁶ Perle, p. 26.

¹⁵⁷ De Graffenreid, Kenneth E. (ed.) (1989) : *Report on a Conference of Security, Counterintelligence, and Strategic Experts on Counterintelligence and Security Requirements for National Security*. Washington, DC: National Strategy Information Centre. Also see De Graffenreid, Kenneth E. “Tighter Security Needed to Protect U.S. Intelligence,” *Signal*, Vol. 45, No. 1 (1990), pp.101-104.



such as the perception of international threats, the priorities for that party or the opportunities in the international arena.

So the relationship between intelligence and policy depends on the decision-maker's understanding of the task of intelligence their desires and their vigour in pursuing them without forget the nature of all of those other factors that influence intelligence. Hence the decision-makers are responsible for choosing among alternative foreign and defence policies, and they are the decision-makers who are answerable to the legislative branch and the people for the consequences of the intelligence policy implemented in his name. As we can see here these ideas have been use for the Bush administration for a huge use of intelligence in the Iraq justification of 2003, posing a change in the conception of the intelligence; from Kent and the traditionalist ideas, through the activists, to the final use of intelligence.

I disagree with Kenneth de Graffenreid, because in my opinion Intelligence services are human and imperfect institutions, but is clear that intelligence role in policy-making has to be to present the facts to the policy-makers. Intelligence does not do policy. In that sense, as it had been pointed out in the first part the function of intelligence is to provide expert knowledge of the external world on the basis of which sound policy would then be made by those with expert knowledge of national politics. The very purpose of intelligence is to be used in the decision-making process. But just as worthless as unused intelligence is biased intelligence. Intelligence to be truly useful must be objective. Being objective also means being forthright in what is known and what is not understood. Intelligence has to provide objective scholarship, as getting too close to policy would undercut the whole purpose of such an effort. The decision-maker's role is to make decisions; intelligence's is to help in making the decision. Offering different explanations may not seem to be helpful to the decision-maker but to limit an explanation to only one option when more interpretations are possible is, in effect, making a decision, one that is not the responsibility of intelligence.

Let's finish with these astonishing words of David Kay about the correct role of intelligence in the policy process in general and in the war on Iraq in particular:

Wars are not won by intelligence; they're won by the blood, treasure, courage of the young men and women that we put in the field. And we need to honour that. What intelligence really does when it is working well is help to avoid wars. It gives warning, and it gives policy makers time to craft solutions that do not require military action. Quite frankly, our intelligence is now devoid of credibility—because our capability is largely at the technical end and not at the level of analysis and understanding intentions... We as a nation must address that, or Iraq is prologue to a much more dangerous time ahead than anything we have ever seen”¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Kay, David: “Iraq’s Weapons of Mass Destruction: Lessons Learned and Unlearned”, University of Virginia, 15 July 2004, in http://www.virginia.edu/topnews/07_15_2004/weapons_iraq.html.



UNISCI Discussion Papers

EL FUTURO DE LA ADHESIÓN DE TURQUÍA TRAS LOS RECIENTES ACONTECIMIENTOS POLÍTICOS EN LA UNIÓN EUROPEA

AUTOR¹:**PILAR BALET ROBINSON
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid****FECHA:****Octubre 2005**

Introducción

Tras las recientes elecciones en Alemania, el pasado sábado 18 de septiembre, y el tenso comienzo de las negociaciones con Turquía sobre su adhesión a la Unión Europea el 4 de octubre, a nadie sorprende la complejidad que rodea las relaciones entre turcos y europeos.

En plena crisis política derivada de las diferencias entre los presupuestos europeos de Blair y Chirac, el rechazo a la Constitución Europea de Francia y Holanda, el vacío actual en la cancillería alemana, y las negativas austríaca y chipriota a la entrada en negociaciones con Turquía, el futuro del país candidato pende de un fino hilo entre dos posturas enfrentadas. Por un lado, los partidarios de una Europa ampliada con Turquía dentro de sus fronteras y, por otro, aquéllos que ven en un Acuerdo Privilegiado de Asociación la solución a todos los problemas que la incorporación turca podría suponer al conjunto de la Unión.

En este ensayo analizaré la situación actual de la adhesión de Turquía tras los pasados resultados de las urnas en Holanda, Francia y Alemania y el difícil comienzo de las negociaciones con Bruselas el 4 de octubre. Para ello, comenzaré el análisis con una breve aproximación histórica a las relaciones turco-europeas. A continuación, expondré las preocupaciones que pudieron motivar el no a la Constitución Europea durante los pasados referendums de Francia y Holanda, así como el contexto actual de la política expansionista europea. En un tercer apartado, estudiaré la perspectiva turca de los últimos acontecimientos políticos desarrollados en la Unión Europea así como su particular visión sobre el futuro de las negociaciones con Bruselas.

1. Aproximación histórica en las relaciones turco-europeas

Siguiendo los pasos de una historia común marcada por las suspicacias y los desencuentros, los acontecimientos que han tenido lugar en algunos países de la Unión Europea durante los

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.*



últimos meses parecen dar la razón a los más pesimistas respecto al futuro de la adhesión turca. Para poder entender la situación actual de las relaciones entre políticos turcos y europeos resulta necesario retroceder unas décadas en el tiempo.

Desde la firma del Acuerdo de asociación entre Turquía y la Unión Europea en 1963, la relación entre ambas capitales ha pasado por continuos altibajos. En un principio, el tratado supuso más que nada un acuerdo de intereses recíprocos con el que ambas partes firmantes salían ganando². Turquía recibía de Europa la ayuda económica necesaria para salir adelante sin caer en el anillo soviético, mientras Europa ganaba un aliado en un espacio estratégico fundamental durante el período de la Guerra Fría. Con el paso del tiempo, esta relación fue enfriándose debido, principalmente, al desembarco en 1974 de 30.000 soldados turcos en Chipre y al posterior golpe militar de 1981, tras el que la Unión Europea congeló todo tipo de diálogo con Ankara.

En 1987, Turquía solicitaba la plena adhesión a la Unión Europea. Los tiempos cambiaban, el fin de la Guerra Fría estaba cerca y con él también las características de un espacio internacional bipolar. La situación geoestratégica de Turquía perdió interés para una Unión Europea animada por las posibilidades que los países de la vieja esfera soviética del este de Europa ofrecían a la Unión. Centrada en la consecución de un mercado común europeo y la entrada del euro, Bruselas tardó 7 años en reactivar el proceso de negociaciones con Ankara. Finalmente, en 1997 la cumbre europea de Luxemburgo incluyó a Turquía en el proceso de ampliación de la Unión, no así en la estrategia de pre-adhesión que sí incluía en esos momentos a países nuevos en la escena europea como Hungría o Polonia. Con esta declaración, la ambigüedad europea provocó el cese del diálogo político desde Ankara, que manifestaba su malestar ante las diferencias realizadas por Bruselas en cuanto al cumplimiento de los criterios de adhesión por los diferentes países incluidos en el proceso de ampliación.

Finalmente, las duras negociaciones que precedieron a la cumbre de Helsinki en 1999 dieron su fruto, dando paso a un clima de diálogo y cooperación tras la declaración de Turquía como país con estatus de candidato a la Unión. La plena adhesión, carente de fecha límite, se lograría en el caso de que Ankara cumpliera los criterios de Copenhage. Todo ello bajo la mirada escrutadora de Bruselas y tras la celebración de diferentes referéndums en determinados países de la Unión.

¿Por qué la Unión Europea accedió a la adhesión de Turquía y cuáles fueron sus intereses en el momento de la concesión de negociaciones el pasado mes de diciembre? Sin duda, la cumbre de Helsinki queda ya muy lejana si tenemos en cuenta los cambios que han sufrido tanto la estructura de la sociedad internacional como la manera de pensar de la población de todo el mundo desde el 11 de septiembre de 2001. Helsinki fue previo a todo el entramado de intereses nacionales creados a raíz de los atentados de Nueva York y Washington. Durante la cumbre de 1999, la Unión Europea renovaba y ampliaba su estrategia de seguridad y creaba las misiones Petersberg, el cuerpo militar europeo de intervención rápida, para el que necesitaba la colaboración de las fuerzas militares turcas³. Con ello, Europa dejaba de manifiesto uno de los principales motivos por los que se accedía a la adhesión turca: el interés geoestratégico que Turquía supondría en el caso de pertenecer al espacio europeo.

² Para obtener más información sobre la historia de las relaciones entre Turquía y la UE, véase Robins, Philips (2003): *Suits & Uniforms*. Seattle, University of Washington Press.

³ Declaración de la cumbre europea de Helsinki 1999. Más información en Martin, Lenore G. y Keridis, Dimitris (2002): *The Future of Turkish Foreign Policy*. Cambridge, The MIT Press.



Principal ruta de petróleo, energía, comercio y comunicaciones, Turquía es el punto de unión de tres continentes. Como miembro de la Unión Europea, Bruselas tendría acceso directo así como una influencia decisiva en todos los asuntos de Oriente Medio, el Cáucaso y los Balcanes, equilibrando la balanza internacional y limitando el poder unilateral de los Estados Unidos.

Del mismo modo y tras casi 45 años de asociación, Turquía se ha convertido en el país que lleva más tiempo esperando la entrada en Europa. Una negativa tras la pasada cumbre europea de diciembre hubiera supuesto un mazazo para las relaciones entre ambas capitales, así como el germen que podría llevar a un clima de inestabilidad en toda la región. Europa podría afrontar determinados problemas de inseguridad motivados por la reacción de una población musulmana herida en sus ambiciones europeas, y que ya supone alrededor de los 15 millones de habitantes en el marco de los 25.

Además de la cooperación en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, los más optimistas abogan por defender los beneficios económicos que la entrada de Turquía supondría para la Unión, así como el papel ejemplificador que ésta tendría sobre otros países musulmanes. Motivaciones insuficientes para aquéllos que ven en la anexión turca una montaña de problemas para Europa. Los beneficios económicos que la adhesión supondría para la Unión Europea no están del todo claros y, por el contrario, aumentan las críticas hacia una adhesión que conllevaría un desembolso económico considerable para las arcas de Bruselas. Un ejemplo de este esfuerzo económico sería la aprobación del presupuesto europeo destinado a la reforma de la agricultura turca que, según el comisario Fischler, podría equipararse al desembolso económico destinado al conjunto de los 10 países recién incorporados⁴. Según este comisario, la cuestión de la reforma agrícola debería ser revisada atentamente antes de la adhesión ya que podría haber serios problemas relacionados con los beneficios agrícolas o los estándares de seguridad alimenticia. Sin embargo, a pesar de las estimaciones o conjeturas que los líderes europeos puedan realizar sobre la incorporación de Turquía, prever cuáles serán las orientaciones de la política agraria común en el año 2020⁵ es una tarea imposible.

Sin duda, el peso de la Unión Europea en la escena internacional aumentaría considerablemente con la ampliación del espacio europeo a la península de Anatolia. Sin embargo, un sector importante de políticos y ciudadanos europeos considera que la ampliación de las fronteras europeas a Siria, Iraq, Irán, Georgia y Armenia abriría la puerta a futuros problemas derivados de una región muy inestable e insegura. Además, los largos y permeables límites territoriales de Turquía, así como sus fronteras marítimas podrían ser un destino muy apetecible para los inmigrantes ilegales con destino Europa, en un momento de duros equilibrios sociales entre inmigrantes y europeos.

2. El No de Holanda y Francia a la Constitución Europea y la futura incorporación de Turquía

Los pasados referendums de Holanda y Francia dijeron No a la Constitución Europea, ¿debemos considerar que esta negativa iba dirigida también a la futura ampliación turca? Del

⁴ Declaraciones de Fischler recogidas en el artículo "Fischler: Major farm problems for Turkey's EU bid", *Turkish Press*, 24 de septiembre de 2004.

⁵ Véase Torreblanca, José Ignacio: "La razón de Europa y la adhesión de Turquía", *ARI*, nº 199 (2004), en <http://www.r-i-elcano.org>.



mismo modo, si Europa decide rectificar y no continuar con el proceso de adhesión de Turquía, ¿debería temer la inseguridad de una región ya de por sí inestable o de una población desilusionada?

Desde la llegada del nuevo milenio hasta la concesión de negociaciones el pasado 17 de diciembre de 2004, Turquía agilizó un ambicioso proceso de reformas constitucionales y legislativas de acuerdo a los criterios de Copenhage. Entre éstos se incluían aspectos delicados como la abolición de la pena de muerte y la ampliación de los derechos de las minorías. Actualmente, la cuestión chipriota y la crisis política desatada tras los pasados plebiscitos de mayo ponen en entredicho el proyecto expansionista europeo, y con él la adhesión de Turquía. El no de Holanda y, especialmente, Francia hace prever un ralentizamiento de la estrategia de adhesión que puede influir en el proceso de reformas desarrollado desde Ankara. Asimismo, las reticencias de Austria y Chipre previas a la apertura de negociaciones con Turquía el 4 de octubre no hicieron más que demostrar la división existente en el seno de la UE.

Bruselas es el teatro de operaciones de tres colosos europeos que ven el futuro de Europa desde diferentes perspectivas. Por un lado, Francia se inclina por la idea de una Europa fortaleza con una identidad bien definida que le permita jugar como un actor político internacional global, razón por la que no ve clara la incorporación turca y, por otro, el *premier* británico, Tony Blair, que ve el futuro de la Unión con sus fronteras ampliadas a Oriente Medio en el marco de una mera área de libre comercio⁶. En medio, la Alemania de Schroöder y Merkel deja abierta la incógnita de la postura germana sobre la ampliación.

¿Cuáles son las causas que propiciaron los resultados de los referéndums desarrollados en Holanda y Francia? Para poder hallar la respuesta a esta pregunta, es necesario entender el contexto en el que ambos plebiscitos se desarrollaron la pasada primavera. Por un lado, las posturas populistas defendidas por determinados sectores políticos franceses han convencido a gran parte de los parados y clases obreras de que la culpa de la crisis económica que atraviesa el país es de los miles de inmigrantes que cruzan cada año las fronteras francesas. Con ello, el voto negativo a la Constitución Europea iba también dirigido a los dirigentes franceses que apoyan la entrada de Turquía en el marco europeo. Para muchos, el potencial demográfico explosivo del país, que actualmente tiene 70 millones de habitantes, supone una amenaza a la estabilidad de la economía europea debido, en parte, a que las tasas de desempleo en Francia no harían más que dispararse ante la entrada de una masiva mano de obra barata (recientes estudios estiman que alrededor de un millón de turcos podrían emigrar a Europa para el año 2030)⁷.

El factor cultural es quizás uno de las causas que más ha motivado la negativa francesa y holandesa. Francia, con 5 millones de musulmanes, es el país europeo que más inmigrantes de religión islámica recibe de la Unión⁸. Aunque la convivencia entre los diferentes grupos culturales se ha caracterizado por ser relativamente pacífica durante las últimas décadas, la radicalización de las posturas xenófobas ha aumentado tras los pasados atentados de Madrid y Londres. La entrada de Turquía en la tradicionalmente cristiana Unión Europea supondría el aumento del número de residentes musulmanes hasta un 20% del total de la población

⁶ Véase Rubio Pío, Antonio R. "Crisis en la UE: ¿La "pequeña Europa" frente a la "gran Europa?", *ARI*, nº 104 (2005), en <http://www.r-i-elcano.org>.

⁷ Conferencia pronunciada por el profesor Refik Erzan "Imagining Turkey in Europe", durante la 5ª Conferencia anual UE-Turquía, 18-19 de mayo de 2005.

⁸ Para completar información sobre Inmigración en Europa, véase Lahav, Gallya "Immigration and Politics in the new Europe" y "Europe's Identity Crisis", *Time*, 25 de febrero de 2005.



Europea. Un porcentaje demasiado alto para los más afines a la teoría del choque de civilizaciones defendida por Samuel P. Huntington⁹.

Además, la cuestión de la identidad europea sería un factor a tener en cuenta a la hora de estudiar el aumento de la incomprensión cultural durante los últimos años. Diferentes ejemplos ilustran las tomas de posición actuales de la sociedad europea ante las tensiones de origen religioso que desequilibran la estabilidad internacional. Sin duda, la prohibición de llevar el *hijab* en las escuelas públicas francesas ha despertado ciertos recelos entre la población musulmana residente en el país galo, que parece no compartir la visión laica del estado¹⁰. Por otro lado, la sociedad holandesa vio como el pilar de la tolerancia y de sus principios multiculturales se sacudía ante el asesinato del cineasta Theo Van Gogh por un radical islamista. Ante los últimos altercados racistas ocurridos en diferentes países de la Unión, muchos europeos temen que la incorporación de Turquía dispare las tensiones surgidas por motivos religiosos y facilite la entrada de terroristas dispuestos a dar su vida por un lugar en el paraíso.

Junto a Amsterdam y París, otras capitales europeas recelan de la entrada de Ankara en la UE. El 90% de la población austríaca se muestra contraria al ingreso de Turquía así como dos tercios de los ciudadanos daneses. Además, las posturas de Alemania y Francia se muestran todavía poco claras debido, principalmente, a la incógnita del futuro de la cancillería alemana y a la sucesión del presidente Chirac tras las elecciones presidenciales francesas en el año 2007. La posición de España se sitúa, por el momento y bajo el mandato de Rodríguez Zapatero, claramente a favor de la entrada de Turquía en el espacio europeo.

Las posturas de los dos candidatos alemanes a ocupar la presidencia del país europeo con el mayor número de inmigrantes turcos, alrededor de 3 millones, difieren considerablemente respecto a la incorporación de Turquía en el espacio de la Unión. Por un lado, la cristiano-demócrata Angela Merkel, ganadora de las elecciones con el 35,2% de los votos, rechazaría la adhesión turca y propondría un Acuerdo de Asociación Privilegiada con Ankara, solución que, por su parte, los políticos turcos rechazan de manera categórica. En una carta dirigida hace tan solo unas semanas a los políticos conservadores europeos, entre ellos Rajoy y Berlusconi, Merkel lanzó una ofensiva diplomática para impedir que la UE iniciara las negociaciones con Turquía. En la carta, la cristiano-demócrata intentó influir sobre los ministros de asuntos exteriores que se reunirían durante el mes de septiembre en Londres ofreciéndoles la posibilidad de crear una alianza privilegiada con los turcos. Sin embargo, el vacío de poder actual en el país germano ralentizará dicha ofensiva poniendo, a medio plazo, el desempleo y los intereses nacionales por encima de las inquietudes expansionistas europeas. Por su lado, los socialistas de Schroöder verían con buenos ojos la entrada de Turquía defendiendo en su programa un modelo continuista que incluiría a Ankara entre las capitales de la Unión.

Por el momento y ante los resultados de las recientes elecciones, todo parece indicar que una gran coalición entre socialistas y cristiano-demócratas gobernará en Alemania. Esta vía de gobierno podría hacer de la futura adhesión turca una moneda de cambio a la hora de negociar las futuras políticas alemanas. Sin duda, el resultado de los comicios alemanes posibilita el desarrollo de las negociaciones con Turquía aunque todavía es pronto para determinar si la postura germana cambiará pasado un tiempo.

⁹ Huntington, Samuel P. (1996): *The Clash of Civilizations*. Nueva York, Simon & Schuster.

¹⁰ La Corte Europea de DD.HH dictaminó a favor de Turquía en relación al caso Leyla Sahin la prohibición de velos islámicos en las escuelas públicas turcas. Sentencia del 29/06/04.



Por su parte, la posición de Francia ante la entrada de Ankara dependerá de los resultados de las próximas elecciones presidenciales de 2007. El pasado referéndum supuso el rechazo de la sociedad francesa a la política nacional y europea desarrollada desde el palacio del Elíseo. Chirac no supo hacer frente a las críticas populistas que la izquierda francesa extendió por el país, y vio cómo su proyecto europeo era seriamente rechazado en las urnas con un 54'87% de los votos.

Actualmente, el futuro de Francia baraja dos posibilidades. La lucha entre dos gigantes de la política gala, Dominique de Villepin y Nicolas Sarkozy, determinará la postura francesa durante las negociaciones de la incorporación turca. Sarkozy, actual Ministro del Interior y partidario de frenar el proceso de ampliación, se perfilaba hasta hace poco como próximo Presidente de la República. Sin embargo, el Primer Ministro Villepin ha sabido hacer frente a las últimas sacudidas de la política francesa ganando ventaja en la carrera por la presidencia. Defensor del modelo social europeo y con el apoyo de Chirac y los pesos pesados de la derecha francesa Villepin sería, en principio, la opción más deseada por los políticos turcos.

Sin embargo, las próximas elecciones francesas de 2007 quedan todavía muy lejanas para prever los acontecimientos que los resultados supondrían para la incorporación turca. Para entonces, y si todo continúa como acordado, los representantes turcos y europeos estarán en plenas negociaciones. En el peor de los casos, una alianza franco-alemana entre una posible canciller Merkel y un probable presidente Sarkozy podría complicar el proceso de incorporación turca. Sin embargo, se trataría ésta de una posibilidad remota que, por el momento, no debería preocupar a los sectores turcos más afines a Europa.

3. La perspectiva turca

Muchos son los aspectos de la sociedad, la cultura y la política turca que desde Bruselas se examinan sin descanso. El pasado 17 de diciembre, Europa se pronunció a favor de la entrada de Turquía, satisfaciendo las esperanzas de los casi 70 millones de turcos residentes en el país. Poco le ha durado la alegría al presidente Erdogan y su equipo de gobierno, a pesar de los duros esfuerzos realizados durante los últimos años para cumplir el *aquis communautaire*. El ministro de Justicia turco, Cicek afirmó en septiembre del pasado año que “Turquía está más interesada en los beneficios de la democracia y la economía que en la Unión Europea en sí misma.” En esa misma declaración, afirmó que “el país alcanzará los estándares democráticos dentro o fuera de la Unión.” Sin embargo, ¿es Turquía capaz de poner en práctica el modelo democrático sin el apoyo europeo? ¿podrá desarrollar su economía de mercado sin los millones de euros destinados desde Bruselas para proyectos en Turquía? ó ¿hasta qué punto Turquía podrá aguantar los desplantes europeos y las exigencias de Copenhague?

Dos visiones diferentes de Europa encienden actualmente los debates en Bruselas pero, ¿cómo se ven las cosas desde Ankara? Las últimas encuestas demuestran que el 70% de los turcos apoyan la incorporación a Europa. Sin embargo, las mismas encuestas ponen de manifiesto que alrededor del 56% de la población no conoce los criterios de adhesión a la Unión Europea y alrededor del 40% piensa que se trata de un club cristiano¹¹.

¹¹ Datos obtenidos en las encuestas del *Turkish Daily News* (oct.2005) y en el debate desarrollado con el profesor Jean-François Polo “Imagining Turkey in Europe” durante la 5ª Conferencia anual UE-Turquía 18-19 de mayo de 2005.



Chipre es uno de los principales puntos de fricción entre Europa y Turquía. El país candidato firmó el pasado 29 de julio el protocolo adicional por el que extiende su unión aduanera a los 10 países recién incorporados a la Unión. Sin embargo, este documento iba acompañado de una declaración según la cual la firma de Turquía no significaba el reconocimiento de la República de Chipre por Ankara. Reconocimiento que el presidente del Parlamento Europeo, Josep Borrell, advirtió poco después es “un componente necesario del proceso de adhesión”¹². A estas tensiones se une el creciente antieuropeísmo en significativos sectores turcos, las dificultades de homologación democrática, el respeto de derechos fundamentales, donde hay que encuadrar las denuncias de la Santa Sede por serias violaciones de la libertad religiosa en un país oficialmente laico. El propio cardenal Ratzinger en septiembre de 2004 calificó la apertura de negociaciones como “antihistóricas” e indicó que debido a los pocos puntos en común entre Turquía y Europa, la adhesión del país musulmán sería un “gran error”¹³. Además, hace tan solo unas semanas la organización católica Ayuda a la Iglesia Necesitada afirmaba en su informe anual que en Turquía “todavía se les impide a los cristianos, de ipso facto, el acceso a las instituciones públicas, civiles o militares”.

Durante largos años de negociación, Turquía siempre ha dejado claro tres principios fundamentales que no podrán ser sacrificados por el bien de Bruselas: los pilares que constituyen su estado, la violación del principio de secularismo o la aceptación del genocidio armenio¹⁴. Aspectos que, en principio, no están contemplados en los criterios de Copenhague. Sin embargo, a lo largo de los últimos meses las diferencias entre ambas partes respecto a determinadas cuestiones como la criminalización del adulterio o el derecho a llevar velo de las mujeres han levantado ampollas en la relación turco-europea.

Por su parte, el partido en la oposición, el Movimiento Nacional Turco, ha dejado caer recientemente ciertas suspicacias respecto a la manera en que Erdogan y Gul están llevando a cabo los asuntos europeos y los militares, tradicionalmente influyentes en el país, han manifestado sus reticencias ante la posible entrada en la Unión¹⁵. Teniendo en cuenta la adaptación de Turquía a las reglas del juego democrático y la consecuente disminución del peso de las fuerzas armadas en el gobierno, se entienden determinadas críticas lanzadas desde las esferas militares hacia la incorporación en la UE. Por un lado, defienden que el modo de entender el concepto de minoría por parte de Turquía difiere bastante del de la Unión Europea, cuya visión anima las inquietudes secesionistas de los grupos separatistas kurdos. Por otro lado, los altos mandos de las fuerzas armadas turcas sospechan del papel que sus tropas ejercerían en el marco de las misiones europeas y rechazan categóricamente la posibilidad lanzada desde Bruselas de reducir el servicio militar obligatorio.

Conclusión

Las recientes elecciones alemanas deberían ser un punto y aparte en la reciente crisis política europea. Las incógnitas desatadas ante el futuro del país más poderoso de la Unión parecen descubrirse hacia una coalición entre socialistas y cristiano-demócratas. La posibilidad de un rechazo a la incorporación turca parece desvanecerse ante la probabilidad de un gobierno con

¹² Declaraciones de Josep Borrell en Chipre, *El País*, 5 de octubre de 2005.

¹³ Declaraciones recogidas en el artículo de “El Vaticano critica que la UE admita a Turquía ya que viola la libertad religiosa” *La Razón*, 5 de octubre de 2005.

¹⁴ Martin y Keridis, *op. cit.*

¹⁵ Véase Gurcanli, Zeynep: “Military Reservations on Turkey’s EU Bid”, 4 de noviembre de 2004.



influencias socialistas en el Bundestag alemán. Francia, por su lado, deberá convencer a sus ciudadanos de los beneficios que la incorporación turca supondrá para el conjunto de la Unión y asegurarles que la cifra de 20 millones de parados en Europa no se disparará con la entrada de Ankara.

Durante el pasado mes de febrero, el ministro de exteriores turco Gül dijo que “no esperaría 15 o 20 años para que Turquía fuera miembro de la Unión Europea.” Teniendo en cuenta los acontecimientos más recientes en el ámbito europeo y la falta de proyectos alternativos a la Unión, podríamos decir que Turquía atraviesa una compleja fase de adaptación a la nueva escena internacional. Situada en el centro de las tensiones entre oriente y occidente, Turquía puede convertirse en el anhelado puente entre civilizaciones. Sin embargo, una Europa frágil como la actual, en busca de su identidad, aspecto este fundamental para poder jugar como actor global, necesitará fuertes esfuerzos también para hacer frente a las reformas e inquietudes que este puente puede ocasionarle.

Ankara, por su parte, deberá mantener una política uniforme y contundente que no deje ni un atisbo de duda capaz de alimentar los argumentos de los europeos más conservadores. La entrada en la Unión supondrá una pérdida de competencias a favor de Bruselas que podría producir también ciertos desequilibrios en la población turca, acostumbrada a ser dirigida desde Ankara.

Para concluir, recordaré que la entrada de Turquía en la UE no se produciría probablemente antes de 15 años. Las orientaciones de la política europea en 2020 son imposibles de predecir a día de hoy. Del mismo modo, lo que puede pasar durante ese período de tiempo en una de las regiones más convulsas del planeta sería demasiado arriesgado vaticinar. Turquía deberá ser paciente, adoptar un serio programa de reformas, incluido el tema de la libertad religiosa, asunto que le puede reportar grandes ventajas, al poderse presentar como un estado pionero con una población de mayoría islámica que no sólo respeta sino apoya a nivel social, político y público otras religiones. Habrá de negociar y aguardar con calma el paso del temporal europeo. Y habrá de esperar que la Unión afiance su liderazgo internacional y vuelva al camino propugnado por sus socios fundadores.



UNISCI Discussion Papers

EL DESARROLLO DEL ISLAMISMO POLÍTICO EN TURQUÍA: ¿UN MODELO DE DEMOCRACIA O UN OBSTÁCULO PARA LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA?

AUTOR¹:

LAURA FERNÁNDEZ
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

FECHA:

Octubre 2005

Introducción

Las políticas de occidentalización y creación de un Estado secular en Turquía desde la creación de la República en la segunda década del siglo XX, han hecho que este sea el único país mayoritariamente musulmán en el que exista una separación entre política y religión.

A pesar de esta división entre Estado y religión lo cierto es que el Islam ha jugado un importante papel en el desarrollo de la vida política y social turca. El papel de la religión en la esfera pública se redujo al mínimo y en todo momento se sometió al riguroso control del Estado. El ejército se convirtió en uno de los principales órganos (si no el principal) encargados de custodiar la laicidad del Estado.

Sin embargo, la creación de un sistema multipartidista a finales de la década de los cuarenta propició la aparición de partidos políticos con ideología islamista y de esta forma el Islam empezó a filtrarse en la vida pública dejando de ser una actividad propia de la esfera privada.

En las décadas sucesivas el auge de estos partidos políticos fue en aumento junto con otros movimientos islamistas de carácter social que propusieron alternativas al erosionado modelo kemalista. Así, partidos como el Partido Democrático (DP), el Partido de Orden Nacional (NOP), el Partido de Salvación nacional (NSP), el Partido del Bienestar (WP) o el Partido de la Virtud (VP), entre otros, fueron sucediéndose en la lucha de partidos con las restricciones y las reticencias del ejército y los defensores del secularismo.

Finalmente, en el 2002 el Partido de Justicia y Desarrollo (AKP) liderado por Erdogan obtuvo la mayoría necesaria para gobernar sin tener que hacer coalición con ningún otro partido. A pesar de declarar abiertamente su cercanía a los principios del Islam, las reformas llevadas a cabo en su mandato y el deseo de conseguir la adhesión a la UE han hecho que Turquía esté más cerca que nunca de conseguir su sueño, convirtiéndose así en un modelo de democracia a seguir para el resto de sus Estados vecinos.

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.*



Ahora bien, en la UE la visión no es tan optimista. Sin querer caer en el tópico de que la misma es un club cristiano, lo cierto es que un país en el que el 99% de la población es musulmana produce ciertas reticencias por el miedo a un choque cultural, añadiéndose además a los problemas de integración que estas comunidades ya están produciendo en algunos de los Estados miembros.

El tratamiento que reciben las minorías religiosas en Turquía, el desarrollo de ciertas posturas anti-occidentales y contrarias a los valores europeos son algunos de los retos a los que se enfrenta hoy en día. La democracia tiene que seguir consolidándose y es en ese proceso de consolidación en el que la UE tiene que tender la mano a Turquía para llegar a crear algún día ese puente entre Occidente y el Islam.

En la primera parte del ensayo se expondrá un breve desarrollo del islamismo político y su evolución desde la creación de Turquía, para pasar a una segunda parte en la se expondrá el resultado de esa evolución materializado en la victoria del AKP y sus consecuencias tanto a nivel nacional como internacional. Por último en un tercera parte, se analizarán las ventajas y desventajas que presenta el islamismo político en lo referente a la adhesión europea.

1. El desarrollo del islamismo político en Turquía

Mustafa Kemal inició toda una serie de reformas desde que tuvo lugar la creación de la República de Turquía, con miras a convertirla en una nación moderna y secular de acuerdo con el modelo occidental. Así, en 1924 se produjo la abolición del Califato, el Ministerio de Asuntos Religiosos fue desmantelado y se prohibieron las madrasas (escuelas religiosas) estableciéndose en su lugar un sistema de educación nacional basado únicamente en principios laicos². En 1937, se introdujo en la Constitución el carácter laico de la República.

Sin embargo, la interpretación que hizo el Estado de la laicidad tenía unas características muy particulares. Atatürk, en uno de sus discursos, realizó la siguiente declaración:

el secularismo nunca se ha identificado con el ateísmo, pero ha servido para abrir el camino hacia la lucha contra la falsa fe y la superstición, y ha permitido el desarrollo de la verdadera religión. Aquellos que quieren identificar el secularismo con el ateísmo no son sino enemigos del progreso y de la vida...

Queda claro por tanto, que su pretensión no era hacer desaparecer la religión sino que ésta no interviniera en asuntos políticos (poniendo como ejemplo la corrupción que existía durante el Califato).

Por tanto, el secularismo desde un punto de vista turco hace referencia a la supremacía de la razón sobre la fe en asuntos temporales y la completa libertad de conciencia en asuntos espirituales.

El Islam y, en particular, la rama suní quedaron bajo el control del Estado estableciéndose dos instituciones estatales encargadas de ordenar y enseñar el Islam: las escuelas *imam-hatip* y la Dirección de Asuntos Religiosos.

² Noyon, Jennifer (2004): *Islam, Politics and Pluralism : Theory and Practice in Turkey, Jordan, Tunisia and Algeria*. Londres, The Royal Institute of International Affairs.



En cuanto a las primeras es el Ministerio de Educación el que se ocupó de supervisar su funcionamiento. Las *imam-hatip* se fundaron en 1951 con el propósito de preparar a los futuros predicadores de las mezquitas siendo algunas de las asignaturas impartidas la religión y la historia islámica.

El desarrollo de estas escuelas a lo largo de los años fue espectacular, hasta el punto que el número de niños educados en ellas superaba con creces el personal que el Estado pudiera necesitar para administrar las mezquitas y otros asuntos religiosos³.

El auge de estas escuelas junto con el hecho de que ciertas facciones religiosas tuviesen mayor control que el Estado sobre las mismas, hicieron que en 1997 los secularistas empezasen a desconfiar de las actividades desarrolladas por las *imam-hatip*. Como consecuencia, se introdujeron una serie de reformas⁴ por las que los cursos de Corán quedaron bajo la dirección del Ministerio de Educación. Las escuelas quedaron entonces vacías de contenido y, se procedió a su cierre no sin una fuerte oposición por parte de los grupos religiosos.

La Dirección de Asuntos Religiosos es una institución creada para reemplazar al antiguo Ministerio de Religión. Se encarga de los asuntos religiosos y no tiene contacto directo con los asuntos políticos. El personal de la oficina tiene carácter civil y está sometido a ciertas restricciones como el pertenecer a algún partido político.

La organización de la Dirección de Asuntos Religiosos es muy extensa; las oficinas centrales en Ankara son las encargadas de supervisar las oficinas provinciales, de las que a su vez, dependen las oficinas sub-provinciales.

La Dirección se encarga de organizar el peregrinaje a la Meca, distribuye e imprime el Corán (traducido al turco), organiza conferencias sobre asuntos religiosos y vigila la conversión de aquellas personas que quieren ser musulmanes⁵. Los oficiales provinciales controlan la construcción de las mezquitas, dirigen a los imanes de casi todas ellas y se encargan de distribuir los sermones.

Por tanto, es posible afirmar que en Turquía existen dos mundos paralelos: uno secular y otro religioso (controlado a su vez por el Estado). El orgullo de ser turco primero y la identidad islámica después son dos de las características que definen el nacionalismo turco.

Sin embargo la coexistencia pacífica de estos dos mundos no siempre ha sido posible. Como se verá a continuación, la pugna entre laicistas e islamistas ha estado patente a lo largo de la existencia de la República y ha ido evolucionando hasta llegar a ser el único Estado mayoritariamente musulmán democrático.

1.1. La penetración de la religión en la vida política

Los movimientos políticos islamistas en Turquía surgieron al poco tiempo de la fundación de la República. Estos movimientos fueron promovidos, en la mayor parte de los casos, por

³ Véase las estadísticas del crecimiento de las *imam-hatip* en Shankland, David (1999): *Islam and Society in Turkey*, Huntington, The Eothen Press, pp 27-28.

⁴ Consejo Nacional de Seguridad, 28 de febrero de 1997.

⁵ Desde la creación de la República casi 11.000 personas se han convertido al Islam la mayoría de ellos cristianos. Véase Shankland, *op cit.*, p. 30



miembros de cofradías y profesionales en la materia que perdieron gran parte de su poder económico y de su estatus cuando el Califato fue abolido⁶.

Durante la década de los veinte y los treinta intentaron fallidamente rebelarse contra el Estado pero no encontraron el apoyo suficiente y, finalmente fueron reprimidos por las autoridades, desarrollando sus actividades a escondidas.

En 1946 se pone en marcha un sistema multipartidista. Hasta el momento, el único partido al frente del gobierno había sido el partido Republicano (CHP). En las elecciones de 1950, los grupos islamistas ofrecieron su apoyo al partido de centro-derecha Partido Democrático (DP) liderado por Adnan Menderes⁷.

En las elecciones de ese año el CHP fue derribado y el DP ocupó su lugar en el gobierno. El Partido Democrático suavizó las políticas laicas y declaró de manera sutil que era favorable al Islam. La política seguida por este partido combinaba el desarrollo de una política capitalista armonizando la inversión pública con la extranjera, con una abierta inclinación hacia el Islam dentro del marco de una república secular. La combinación de estos tres elementos supuso la creación de una plataforma extranjera que aseguró su éxito electoral en las elecciones de 1954 y 1957.

A pesar de sus inclinaciones islamistas, el DP condenó a los extremistas islámicos que destruyeron estatuas de Atartük, rechazó una propuesta para restablecer el alfabeto árabe y prohibió el Millet Party por dedicarse a actividades políticas que iban en contra de los principios laicos de la República⁸.

Cuando a finales de los cincuenta la popularidad de Menderes disminuyó, la referencia al Islam y el uso de símbolos religiosos en sus discursos se hicieron de forma aún más abierta. Estos acontecimientos colmaron la paciencia del ejército y, en 1960 tuvo lugar un golpe de Estado que acabó con el arresto de Menderes. En 1961, Menderes fue ahorcado.

Una vez restablecido el orden político el siguiente partido en gobernar fue el Partido de la Justicia liderado por Demirel. Sin embargo, fue el Partido del Orden Nacional (NOP) fundado por Erbakan en 1970, el que volvió a impulsar el islamismo político en el panorama turco.

Los islamistas encontraron por primera vez un partido autónomo a través del cual hacer propaganda de su agenda. El NOP representaba a un gran número de habitantes de las ciudades conservadoras de Anatolia así como a pequeños comerciantes. Estos grupos no habían tenido muchas oportunidades de aprovecharse de las políticas de modernización puestas en funcionamiento hasta entonces, en parte debido a la resistencia impuesta por ellos mismos a la modernización en nombre de la religión. Además el NOP representaba también a aquellos conservadores religiosos que formaban parte de asociaciones religiosas ilegales (como los Naksibendis o los Nurcus). Este grupo ejercía un enorme poder de presión.

Pero el golpe de Estado perpetrado en 1971 acabó con este partido político que resurgió en 1972 esta vez con el nombre de Partido de Salvación Nacional (NSP)⁹ que ocupó el poder

⁶ Los Tarikats o asociaciones religiosas fueron prohibidos en 1925. Sin embargo, sus actividades siguieron desarrollándose de forma clandestina organizándose en fraternidades secretas.

⁷ Estos movimientos esperaban que Menderes instaurase de nuevo el Islam en Turquía.

⁸ Landau, Jacob M. (1974): *Radical Parties in Modern Turkey*, Leiden, E. J. Brill.

⁹ A pesar de que su anterior partido fuera prohibido por el Tribunal Constitucional, Erbakan no tuvo problemas para ejercer la política antes de que transcurriesen los 5 años de inhabilitación para ejercer la política. Este hecho



en las elecciones de 1973 en coalición con el partido republicano liderado por Ecevit. Durante la legislatura, Erbakan colocó a sus miembros en las diferentes instituciones burocráticas e incluso se aprobó una propuesta de ley que equiparaba las imam-hatip a las escuelas secundarias facilitando así que los estudiantes de dichas escuelas pudieran llegar a las universidades. Entre 1974 y 1978 el número de estas escuelas se triplicó.

De esta forma, muchos licenciados llegaron al escenario político como islamistas (como por ejemplo Erdogan), convirtiéndose en un poderoso grupo de presión en las décadas de los ochenta y noventa.

Las migraciones del campo a la ciudad se incrementaron durante estas décadas, contribuyendo a impulsar el resurgimiento del Islam¹⁰. Estos emigrantes rurales eran tradicionalmente musulmanes y la modernidad no había afectado de igual manera en sus pueblos o ciudades de origen, por lo que para ellos el Islam suponía además de una religión, una forma de organización social.

Además, en la medida en que estos grupos estaban excluidos de la sociedad urbana, las asociaciones religiosas aparecieron como las redentoras de estos grupos, proporcionándoles en numerosas ocasiones los servicios básicos que el Estado no les daba¹¹.

Las organizaciones islamistas ofrecían ayuda para encontrar trabajo, facilitaban la interacción social y ofrecían un estilo de vida alternativo que se alejaba del modelo occidental en muchos aspectos. Estas organizaciones aunque sin pertenecer a la vida política, sirvieron como impulsores de los partidos políticos islamistas.

Sin embargo, a finales de los años setenta los serios problemas políticos y económicos por los que atravesaba el país, unido al enfrentamiento cada vez más violento entre radicales de derecha e izquierda, provocaron un nuevo golpe de Estado en 1980 que reestructuró el sistema político y estableció una nueva constitución mucho más restrictiva que la anterior.

De acuerdo con los principios de la nueva constitución, los partidos políticos islamistas como el NSP, entre otros, quedaron inhabilitados de la actividad política. En 1983, tiene lugar la creación del Partido del Bienestar (WP) liderado por Turkmen hasta que en 1987 Erbakan se reincorporó a la vida política ocupando el lugar del primero.

En las elecciones de ese mismo año, el WP sólo obtuvo el 7% de los votos, por lo que no pudo acceder a la Asamblea Nacional ya que el porcentaje mínimo debía ser del 10%. Por ello, durante toda la década de los ochenta Erbakan y los partidos políticos islamistas quedaron excluidos del panorama político. Todas sus actividades fueron seguidas muy de cerca por el ejército.

No obstante, después del golpe militar de 1980, el Islam fue impulsado de algún modo por el propio gobierno (con el consentimiento de los militares). La educación islámica en los

tiene dos explicaciones: por un lado, se debe a la atmósfera de liberalidad que se vivió en la década de los setenta y, por otro, sus inclinaciones religiosas podían servir para combatir la extensión del comunismo.

¹⁰ Phillips, David: "Turkey's Dreams of Accession", *Foreign Affairs*, vol. 83, nº 5 (septiembre/octubre 2004), en <http://www.foreignaffairs.org>.

¹¹ Aras, Bulent y Caha, Omer: "Fethullah Gulen and his Liberal Turkish Islam Movement", *MERIA Journal*, vol. 4, nº 4 (diciembre 2000), en <http://meria.idc.ac.il>.



colegios fue utilizada como el remedio más eficaz para combatir a los grupos extremistas islámicos¹².

En las elecciones de 1991, el WP consiguió pasar la barrera del 10% y, aliándose con otros dos partidos de derechas logró volver a formar parte de la Asamblea Nacional. En las elecciones de 1995 obtuvieron el mayor porcentaje de votos en torno al 22%, pero no era suficiente para gobernar en solitario y, en 1996 tras hacer coalición con Çiller, se convirtió en el primer líder de un partido islamista en dirigir la República turca.

Erbakan había nacido en 1926. Recibió una educación laica y estudió ingeniería en la Universidad Técnica de Estambul. Sin embargo, mostró un gran interés por la religión lo que le llevó a unirse al movimiento social de los Naksibendis (se orientación sufi).

Su ideología se centraba en la capacidad del Islam para proveer una vía alternativa tanto para el capitalismo como para el comunismo. El Islam era el instrumento para conseguir un desarrollo económico y social. Al mismo tiempo, defendía que el mantenimiento de los valores islámicos no estaba reñido con la modernidad.

Por otro lado, Erbakan afirmaba que el mundo entero era presa de una conspiración sionista: éstos tenían el control de los mayores bancos de Nueva York, prestaban dinero a Turquía y al mundo islámico para, después, con sus intereses, empobrecer aún más a los Estados deudores¹³. Acusaba a los anteriores gobiernos de corrupción por estar apoyados por el imperialismo y el sionismo.

En cuanto a la política económica desarrolló el “orden económico justo” que combinaba elementos capitalistas y comunistas, pero sin los aspectos negativos de cada uno. Afirmaba que los intereses eran el diablo del capitalismo y que una vez suprimidos, la producción y las exportaciones crecerían y el desempleo desaparecería.

Teniendo en cuenta este argumento, en 1990, se fundó la MUSIAD¹⁴ (Asociación Independiente de industriales y empresarios). Los fundadores de la MUSIAD tenían como objetivo crear un “sistema económico islámico” como alternativa al sistema capitalista existente, haciendo la competencia a la occidentalizada élite empresarial TUSIAD (Asociación Turca de Industriales y Empresarios)¹⁵.

En sus discursos y conferencias de prensa hacía hincapié en el elevado número de desempleados, la deuda nacional e incluso el conflicto del sureste del país, echando la culpa a los gobernantes por el “régimen de esclavitud” en el que se encontraba Turquía.

En función de los acontecimientos que se desarrollaron durante estas décadas y el resurgimiento del Islam en la vida social turca, el WP satisfacía las demandas de los migrantes rurales, los conservadores religiosos y de los habitantes de las ciudades del interior hasta incluso de los kurdos¹⁶.

¹² Nilufer, Narli (1996): *Moderate Against Radical Islamicism in Turkey*. Essen, Zentrum Fur Turkeistudien, Essen University.

¹³ Shankland, David: “Political Islam: the rise of Erbakan”, en *Islam and society... op cit*.

¹⁴ Véase <http://musiad.org.tr>.

¹⁵ Véase <http://www.tusiad.org>.

¹⁶ Un mayor desarrollo de los factores estructurales y el cambio social que favorecieron el éxito electoral del WP en 1995 aparece en Vaner, Semih (2000): *La stabilité de la Turquie a l'épreuve de l'ethnicité de l'Islam politique*. UNISCI Papers, nº 16. Madrid, UNISCI.



Por otro lado, el gobierno autorizó la creación de un gran número de imam-hatip. Muchas de estas escuelas estaban financiadas por el Estado y diversas organizaciones religiosas convirtiéndose así en una iniciativa conjunta entre los ciudadanos y el Estado.

En consecuencia, algunos grupos religiosos se hicieron con el control de estas escuelas y, las enseñanzas que se impartían escapaban del control estatal. Por ello, los secularistas empezaron a temer que estos órganos pudieran servir de base para el impulso de movimientos radicales islámicos¹⁷.

El comportamiento de Erbakan se hizo cada vez más provocativo. Sus discursos llegaron a radicalizarse de tal forma que incluso quiso dar entender que la corrupción estaba tan extendida, que la única manera de acabar con ella era instaurando de nuevo la shariah. Algunos de sus actos más desafiantes fueron el de organizar una cena de Ramadán en la residencia del primer Ministro o hacer la vista gorda ante el desarrollo de diferentes manifestaciones pro-islámicas, que acabaron con el ataque a medios laicos o incluso a personas.

Cabe también destacar el intento de firmar un acuerdo en materia de defensa con Irán y permitir que las mujeres pudieran llevar el velo en las universidades y otras instituciones públicas¹⁸. Al mismo tiempo, se mostró partidario de introducir algunos cambios en la constitución. Este hecho ocasionó un gran impacto en la prensa y la indignación de muchos secularistas y del ejército. Las mujeres se mostraron preocupadas ante la posible reducción de sus derechos¹⁹. Algunos medios de comunicación islamistas también criticaron duramente algunas de las acciones del partido.

Así, el 28 de febrero de 1997, el Consejo Nacional de Seguridad estableció una serie de medidas destinadas a hacer desaparecer la influencia islámica tanto de la organización social como educativa. Para muchos, esto fue interpretado como una advertencia para el Partido del Bienestar.

Finalmente, en junio de ese mismo año, tras las fuertes presiones ejercidas por los militares turcos como guardianes de la democracia, Erbakan tuvo que renunciar a su cargo y, fue inhabilitado para ejercer la política. El WP desapareció un año más tarde, acusado de violar la ley de partidos políticos y de ir en contra de los principios de laicidad del Estado²⁰.

En diciembre de 1997, tuvo lugar la fundación del Partido de la Virtud (VP). Una de sus primeras acciones fue la de renovar la mayor parte de su plantilla. Junto a esto, comenzó una campaña de lavado de imagen para impedir que la sociedad lo identificase con criterios antidemocráticos.

Entre los principales cambios que se introdujeron en el VP podemos señalar: el reclutamiento de mujeres entre sus filas o apoyar la candidatura europea de Turquía (que había sido rechazada de forma tajante por el desaparecido WP). El mensaje divulgado en sus declaraciones supuso también un cambio relevante; en lugar de ensalzar su orientación

¹⁷ Karmon, Ely: "Radical Islamic Political Groups in Turkey", *MERIA Journal*, vol. 1, nº 4 (diciembre 1997), en <http://meria.idc.ac.il>.

¹⁸ Reinart, Ustun: "Freedom under Wraps: Islamics Garb on Turkish Campuses", *MERIA Journal*, vol. 2, nº 3 (septiembre 1998), en <http://meria.idc.ac.il>.

¹⁹ EL WP se opuso a la propuesta de ley que establecía nuevas medidas protectoras contra la violencia doméstica. A pesar de ello, la ley fue aprobada sin necesidad del apoyo del partido.

²⁰ Narli, Nilufer: "The Rise of the Islamist movement in Turkey", *MERIA Journal*, vol. 3, nº 3 (septiembre 1999), en <http://meria.idc.ac.il>.



islamista, enfatizó los valores de la democracia, los derechos humanos y la libertad²¹. En cuanto a su posición con respecto al problema kurdo, no dudó en reconocer la existencia de una identidad kurda y la necesidad de concederles ciertos derechos culturales.

Finalmente, en julio de 2001, el Tribunal Constitucional prohibió el Partido de la Virtud (el principal partido de la oposición), por haberse convertido en el centro de actividades contrarias a la laicidad del país.

2. El islamismo político tras los atentados del 11-S y la victoria del AKP

Los atentados del 11-S marcaron la aparición de una nueva amenaza global: el terrorismo internacional, y en particular, el terrorismo islámico. A partir de este momento, da comienzo la así llamada “guerra contra el terror”, generalizándose la vinculación entre el Islam y el terrorismo.

Esta guerra encabezada por Bush no fue bien recibida por millones de musulmanes de diversos países, entre ellos, Turquía. Antes, ya existía un antiamericanismo más o menos moderado, pero a partir de este momento, este sentimiento se apoderó no sólo de los extremistas radicales que culpaban a Occidente de la mayor parte de sus problemas sino también, de los islamistas más conservadores, que veían cómo la opinión pública internacional culpaba a su religión de causar todos los problemas.

Sin embargo, las características reunidas por Turquía hizo que este país fuera considerado de una forma particular, esto es, como un modelo a seguir por los demás Estados islámicos. Una República como la de Turquía en la que el Islam es compatible con la democracia. Esta visión era compartida tanto por la UE como por EE.UU..

El principal desafío al que se enfrentaba Turquía (y aún lo hace hoy en día) era que el surgimiento de movimientos islámicos radicales pudiese acabar con la calma existente en la sociedad turca²². Los acontecimientos del 11 de Septiembre hicieron tomar conciencia a algunas facciones políticas que el mensaje basado puramente en el Islam ya no sería tolerado.

Todo esto colocó al islamismo político en la encrucijada. Antes de los atentados parecía posible la adaptación entre un Islam moderado en el seno de la república laica, pero de repente nadie estaba en condiciones de poder asegurarlo. Así lo manifestó un miembro de la TUSIAD²³.

Tayyip Erdogan se había separado de la rama conservadora del Partido de la Virtud (que continuaban leales a los principios de Erbakan) y había liderado una corriente modernizadora dentro del mismo.

En 1998, Erdogan fue condenado bajo el artículo 312 del código penal a diez meses de cárcel y multa de unos 14.58 \$ por recitar un poema en diciembre de 1997 que decía lo

²¹ En lo referente al controvertido tema de la prohibición del velo, manifestó que más que de un asunto religioso se trataba de una cuestión de violación de los derechos humanos.

²² Los atentados perpetrados por Al Qaeda en Estambul en noviembre del 2003, son una prueba del reto al que se enfrentan.

²³ Erginsoy, Ali: “Turkey Confronts Challenge of Maintaining Secular State Model” *Eurasianet*, 18 de septiembre de 2001.



siguiente: “los minaretes serán nuestras espadas, las mezquitas nuestros cuarteles, las cúpulas nuestros yelmos”.

Tuvieron que transcurrir tres largos años de dura batalla con el Tribunal Constitucional para que éste anulase por fin la sentencia por la que se le inhabilitaba de por vida para ejercer la política. En agosto de 2001, Erdogan formó su propio partido político el partido de Justicia y Desarrollo (AKP).

La división liderada por él mismo en el seno del partido de la Virtud, lejos de suponer el quebrantamiento del movimiento político islamista, le hizo recibir el apoyo de gran parte de ellos. Su campaña política hizo hincapié en la transparencia de su partido lo que junto a su imagen moderada y el respeto manifestado hacia los principios laicos del Estado, atrajo también a muchos partidarios de partidos seculares que estaban ya decepcionados de tanta corrupción.

Así, otra de las características que diferencian al AKP de sus antecesores es el desarrollo de una relación con algunas de las élites laicas del país. Tradicionalmente, los sectores religiosos y laicos de la sociedad se habían tratado con desdén, sin embargo, este partido ha conseguido aunar el apoyo de ambos sectores²⁴.

En las elecciones del 2002, el AKP obtuvo el 34% de los votos lo que quiere decir que uno de cada nueve turcos votó por su partido. Esto se tradujo en la posibilidad de poder gobernar en solitario, sin necesidad de hacer coalición con ningún otro partido, ocupando 368 escaños de los 550 existentes en la Gran Asamblea Nacional²⁵.

Perspicaz ante los acontecimientos que se estaban desarrollando en la esfera internacional, Erdogan intentó proyectar una imagen de moderación de su partido. “He cambiado” declaró públicamente cuando le pusieron los vídeos de sus antiguos discursos políticos, en los que parecía ser un ardiente defensor de una forma de gobierno islámica.

Uno de los retos a los que se tiene que enfrentar aún hoy en la actualidad, consiste en seguir integrando su pasado histórico con una auténtica identidad turca para el futuro. Algunos de sus estandartes son²⁶:

- mantener la religión separada del poder político
- promover la democracia y un sistema multipartidista
- preservar los derechos de la mujer, reforzar el respeto a los derechos humanos y la libertad de pensamiento y expresión.

Hay que destacar, sin embargo, que, a pesar de declarar que no es un partido islámico, Erdogan no ha tenido reparo alguno en reconocer sus convicciones religiosas. El New York Times publicó las siguientes declaraciones de Erdogan:

²⁴ La principal razón por la que estas élites apoyan al AKP, se debe fundamentalmente a su agenda pro-europea. La política económica seguida por Erdogan constituye también una poderosa razón.

²⁵ El Partido Republicano ocupa 175 asientos, el Partido de la Verdad (DYP) 3, y los cuatro restantes son ocupados por independientes.

²⁶ Sendagorta, Fidel: “Turquía en la encrucijada”, 12 de septiembre de 2002, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.



Antes que nada soy Musulmán... tengo una responsabilidad con Dios. Pero en estos momentos trato de mantener este aspecto sólo para mi vida privada, alejada de la actividad política.²⁷

El Primer Ministro se ha propuesto liderar un movimiento “Musulmán Demócrata” (tomando como modelo el movimiento Cristiano Demócrata europeo), en el que la religión está englobada dentro del acervo cultural más que en la vida política. Los objetivos más importantes que pretende conseguir este partido no tienen una naturaleza religiosa sino principalmente laica. Muestran un vigoroso apoyo a la integración de Turquía en la economía global, a la adhesión europea e, intentar recomponer las relaciones con Grecia, entre otras medidas.

En sus tres primeros años de legislatura, Erdogan ha mantenido una ambiciosa agenda de estabilización económica, cambio social y repaso de la política exterior. Turquía ha recibido grandes inversiones provenientes de EE.UU. y de la UE, pero, al mismo tiempo, también ha mostrado su interés por extender sus relaciones políticas y económicas con el mundo Árabe²⁸.

Esto segundo se debe en parte a que después de los atentados del 11-S, muchos empresarios de diferentes países de Oriente Medio (en particular de Arabia Saudita) cerraron las cuentas bancarias que tenían en EE.UU. y comenzaron a invertir en Turquía. Se estima que en los seis primeros meses del año 2004, el número de compañías procedentes de Oriente Medio con sede en Turquía, se había incrementado en un 50%.

El éxito del AKP se ha visto ensombrecido por algunos de los siguientes hechos: aun habiendo asegurado la separación entre la religión y la política, el AKP ha realizado una serie de propuestas de ley que han dificultado esa separación entre el Islam y el Estado o, que han servido para impulsar el poder religioso en algunos sectores de la sociedad.

Así, el debate sobre la prohibición del velo está de nuevo a la orden del día. Se han realizado propuestas para cambiar la ley de educación, de tal forma que, los estudiantes de escuelas religiosas puedan acceder a la universidad más fácilmente²⁹ (aunque la propuesta quedó definitivamente aplazada). Igualmente, se pretendió tipificar el adulterio como delito en el nuevo código penal, o incluso, se habló de instaurar la poligamia.

En meses recientes, el Tribunal Constitucional ha planteado la constitucionalidad de algunas de las propuestas realizadas por el AKP, hasta el punto de que un miembro del partido hizo el siguiente desafortunado comentario: “El AKP podría abolir la corte constitucional si sus jueces continúan estorbando a la legislatura del partido, con cuestiones de constitucionalidad”.

Sin embargo, una de las apuestas más fuertes de Erdogan es la de conseguir la adhesión a la UE y, para ello, ha introducido numerosas reformas en consonancia con los principios contenidos en el Criterio de Copenhague como la abolición de la pena de muerte, mayor protección de los derechos humanos, la consolidación de las instituciones democráticas y reducir la influencia que tiene el ejército en las cuestiones políticas, entre otras muchas reformas.

²⁷ Patrick, Thomas: “Turkey's Justice and Development Party: A Model for Democratic Islam?”, *Middle East Intelligence Bulletin*, vol. 6, nº 6-7 (junio-julio 2004), en <http://www.meib.org>.

²⁸ Rubin, Michael: “Freid in Turkey”, *National Review Online*, 2 de agosto de 2005, en <http://www.meforum.org/article737>.

²⁹ Normalmente, los estudiantes de escuelas religiosas sólo suelen tener acceso a la facultad de Teología.



Este propósito es quizá la razón principal que ha servido para que dos sectores tan antagónicos de la sociedad apoyen al mismo partido. Pero, las razones de unos y de otros son muy diferentes. Para los defensores de un Estado laico la adhesión a la UE supondría un importante avance en la integración con Occidente y, en el terreno económico obtendría grandes beneficios. Los seguidores del islamismo político apoyan la entrada en la UE debido al amplio margen de actuación que le proporcionaría un sistema como el europeo, libre de coacciones por parte del ejército y del poder judicial.

La lucha contra el terrorismo y la posición que mantuvo Turquía en la guerra de Irak, han ayudado a este acercamiento a la UE. Aproximadamente el 90% de la población turca estaba en contra de la intervención en Irak lo que la situó en consonancia con la mayoría de la opinión pública europea. De igual modo, en lo referente a la lucha contra el terrorismo Turquía se ha mostrado dispuesta a luchar en todo momento del lado de sus aliados occidentales. Los atentados de Estambul en noviembre de 2003 reforzaron su solidaridad en la lucha contra el terrorismo, y al mismo tiempo, se hizo un llamamiento a la Unión para que extremara sus acciones contra los movimientos islamistas radicales turcos que tuvieran su base de operaciones en algunos de sus Estados miembros.

Una de las cuestiones más relevantes es si esta nueva corriente que supone una síntesis de laicismo e islamismo político, va a continuar siendo tan moderada como hasta ahora o, si por el contrario, tras esta fachada se esconde la idea de la creación de un Estado islámico³⁰. Algunos sectores de la sociedad están empezando a revelar cierta preocupación por algunas de las acciones (ya mencionadas) que está llevando a cabo el AKP.

Aunque esta cuestión tiene que ser seguida muy de cerca, lo cierto es que parece bastante improbable que el islamismo político derive hacia posturas radicales. Prueba de ello es que aún contando con la mayoría necesaria en el Parlamento para aprobar cambios en la constitución³¹, el AKP, no ha utilizado esta ventaja como arma arrojadiza para imponer ciertos criterios que vayan en contra de los principios laicos de la República. Por otro lado, aunque algunos círculos laicos siguen teniendo serias dudas acerca del “Islamismo moderado” de Erdogan, el balance de su trayectoria política hasta el momento tiene un resultado positivo³².

Los buenos resultados obtenidos en la reunión del pasado 3 de Octubre han servido también para reforzar el apoyo al AKP tal y como lo muestra una encuesta realizada en la últimas semanas por el diario *Turkish Daily News*, en la que Erdogan aparece como la figura política más apreciada.

3. La Unión Europea y el islamismo turco

Uno de los propósitos de Turquía ha sido la entrada en la UE. Sin embargo, este propósito no siempre ha estado en la agenda política de todos los gobiernos. Erbakan nunca puso mucho interés en conseguir la adhesión y prefirió ensalzar sus relaciones con el mundo islámico. Con

³⁰ “Islam tests secular Istanbul”, *BBC News*, 7 de octubre de 2005, en <http://news.bbc.co.uk>.

³¹ Los 368 asientos que ocupa en el Parlamento sobrepasan la mayoría de 2/3 necesaria para esta clase de reforma.

³² Lesser, Ian O. (2004): “Turkey: ‘Recessed’ Islamic Politics and Convergence with the West”, en *The Muslim World After 9/11*. Santa Monica, RAND Corporation, en <http://www.rand.org/publications/MG/MG246/>



mucha frecuencia acusó a Occidente de corromper a Turquía con sus valores proponiendo un estilo de vida alternativo acorde a los principios del Islam.

La victoria del AKP en el 2002 fue vista desde Europa con recelo, pues temían que un partido con características islamistas fuera a reforzar sus relaciones con Estados musulmanes como Irán, hoy en el punto de mira en la guerra contra el terror. Sin embargo, la UE quedó sorprendida cuando entre las prioridades de la agenda política del AKP se hallaba la de conseguir la entrada en la Unión.

Turquía ya había sido rechazada en ocasiones anteriores por no cumplir con los requisitos del criterio de Copenhague y, hasta el momento, ningún gobierno había llevado a cabo las reformas necesarias para conseguirlo. El criterio de Copenhague consiste en: “estabilidad en las instituciones que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y la protección de las minorías”.

El gobierno de Erdogan comenzó a desarrollar toda una serie de reformas (mucho más sólidas y contundentes), encaminadas a alcanzar los requisitos necesarios para obtener la adhesión. Así, la Comisión Europea durante estos años fue emitiendo informes cada vez más favorables de Turquía y, en diciembre de 2004, este país obtuvo luz verde para dar comienzo a las negociaciones.

Meses antes de la reunión de diciembre de 2004, se abrió un animado debate en el seno de la Unión sobre la posibilidad de admitir o no a Turquía como Estado de pleno derecho. Hasta el momento, los motivos por los que se había rechazado la candidatura turca estaban ligados con los requisitos exigidos por el criterio de Copenhague. También hay que destacar el problema de Chipre o las relaciones entre este país y Grecia.

Sin embargo, la religión no se había mencionado abiertamente como un obstáculo para la adhesión, y dichos comentarios, en todo caso, se habían realizado de forma privada. Pero, a medida que la fecha se iba acercando y el AKP iba introduciendo en su agenda política ciertas propuestas cercanas al Islam, ésta comenzó a mencionarse cada vez con más frecuencia como un aspecto negativo.

Una de las primeras personas que rompió el tabú de la religión fue Giscard d'Estaing. Para él, Turquía es un país importante, pero no es un país europeo; el 95% de su población vive fuera de Europa y, además, tiene una cultura y un estilo de vida diferente. Por tanto, admitir a un país como Turquía supondría acabar con el modelo de identidad europeo.

Esto no significa, como podría parecer de forma ocultamente interesada, que Giscard esté de acuerdo con la teoría del choque de civilizaciones de Huntington. Tampoco hay que buscar en posición otro tipo de razones como la señalada por Barry Buzan: “una guerra societaria contra el Islam serviría para fortalecer la identidad europea en un momento crucial para el proceso de integración”³³.

La opinión pública europea no parece muy dispuesta a apoyar la entrada de Turquía. De acuerdo con varias encuestas, sólo el 30% se mostraba partidario de la adhesión mientras que, un sólido 49% se oponía³⁴. Las razones que explican esta oposición se deben principalmente a razones económicas. Los prejuicios raciales y religiosos suponen también una razón de fuerte

³³ Sendagorta, *op. cit.*

³⁴ Pan, Esther: “Europe: integrating Islam”, *Council on Foreign Relations*, 13 de julio de 2005, en <http://www.cfr.org>.



peso. Lo cierto, es que hablar del Islam como un obstáculo es una afirmación que se ha utilizado con mucha cautela y, frecuentemente se ha escondido bajo el estandarte del “choque cultural” o las cuestiones de identidad.

Estos porcentajes reflejan la islamofobia que ha ido aumentando en Europa en los últimos tiempos y se ha visto reflejado en las elecciones de Francia, Holanda y Dinamarca.

Turquía no encajó bien este golpe. La mayoría de los países europeos han defendido que las cuestiones religiosas no deben interferir en los asuntos políticos. Por otro lado, la religión o, para ser más exactos, el pertenecer a una determinada religión nunca ha formado parte de los requisitos para la adhesión europea; por lo que a Turquía no se la debería juzgar de forma diferente.

La decepción e incluso el enfado de los turcos fue ampliamente manifestado. Muchos reclamaban haber dejado atrás el carácter islámico del país a favor del secularismo y romper con algunos de los lazos del mundo musulmán en búsqueda de una identidad acorde a los valores europeos. A partir de ese momento se extendió la idea en gran parte de la sociedad turca que la UE era un “club Cristiano” y que nunca alcanzarían la adhesión por no compartir los valores cristianos³⁵.

La UE ha rechazado este apelativo y ha resaltado su carácter multicultural sobre todo, desde que se ha convertido en la Europa de los 25. Sin embargo, es cierto que algunos sectores tanto laicos como religiosos se han mostrado reticentes a la hora de admitir a Turquía, un país con setenta millones de habitantes y cuya población es mayoritariamente musulmana.

El tratamiento de la minorías religiosas en Turquía, también presenta un importante reto. Mientras que la separación entre la Iglesia y el Estado no ofrece ninguna duda en los Estados miembros de la Unión (a pesar de que en muchos de ellos hay una amplia tendencia a mantener su identidad cristiana), no se puede afirmar lo mismo de Turquía. En este país la religión no está separada del Estado sino más bien controlada por el mismo. La enseñanza del Islam es obligatoria para todo el mundo con excepción de las personas que pertenezcan a alguna de las minorías religiosas reconocidas en el Tratado de Lausanne (aunque existen otras que no tienen tal reconocimiento).

De igual modo, en el carné de identidad y en el pasaporte figura un código que determina a que religión pertenece el individuo; si la religión pertenece al ámbito privado ¿por qué ha de aparecer en los documentos oficiales? Recientemente, la Santa Sede ha denunciado la situación en la que se encuentran los cristianos en Turquía. El presidente del Pontificio Consejo Vaticano para la Cultura, Paul Poupard, se ha opuesto a la entrada de Turquía en la UE, al menos hasta que los cristianos puedan gozar de plena libertad religiosa.

Aunque en los últimos años se han introducido varios paquetes de reformas que abarcan la libertad religiosa, en la práctica, aún queda mucho camino que recorrer. En el último informe anual que realiza la organización católica Ayuda a la Iglesia Necesitada queda reflejado que dichas reformas son aún insuficientes puesto que a los cristianos se les trata

³⁵ Véase la discusión “Does Muslim Turkey Belong in Christian Europe?”, National Press Club, Washington D.C., 13 de enero de 2005, en <http://pewforum.org/events/index.php?EventID=66>.



como ciudadanos de segunda, se les impide el acceso a instituciones públicas ya sean civiles o militares y la posibilidad de construir Iglesias es prácticamente nula³⁶.

Los musulmanes que deciden convertirse al cristianismo son marginados socialmente y, en más de una ocasión se ha agredido e incluso detenido a personas por predicar otra religión que no sea la musulmana (en particular la rama suní)³⁷. Además, las comunidades cristianas no tienen un reconocimiento civil por lo que no pueden adquirir propiedades, perteneciendo éstas al Estado. En numerosas ocasiones este hecho ha ocasionado que el Estado haya expropiado a estas comunidades los lugares donde viven o ejercen sus actividades³⁸.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que en Europa viven alrededor de 15 millones de musulmanes (sólo en Alemania hay más de tres millones de personas de origen turco). La mayoría de los habitantes de origen turco son conservadores, tradicionales y religiosos. De hecho, los votantes turcos que residen en el extranjero suelen apoyar a los partidos con ideología islamista. Los problemas de integración que estas comunidades están teniendo en algunos Estados de la UE, están contribuyendo al desarrollo de movimientos extremistas.

Entre las causas que contribuyen a la aparición de estos movimientos es posible señalar las siguientes³⁹:

- Los turcos que emigran al extranjero proceden de zonas rurales o pertenecen a una clase social media-baja, por lo que suelen más tradicionales y están más aferrados a la religión.
- Muchos de los jóvenes que pertenecen a la segunda o tercera generación tienden a unirse a estos grupos en respuesta a sus problemas de integración en la sociedad del Estado receptor.
- Antes del 11- S, estos movimientos tenían una mayor libertad de actuación en territorio europeo. Después de los atentados se ha estrechado la vigilancia sobre estos grupos y su capacidad de actuación es cada vez más difícil.

Al margen de estos recelos, la UE y EE.UU. son conscientes que el islamismo turco es mucho más liberal que el existente en el resto de sus países vecinos y, por ello, Turquía podría convertirse en un modelo de democracia para el resto del mundo islámico

Al mismo tiempo, la entrada de un país como este en la Unión puede afectar de manera muy positiva a las relaciones entre Europa y el mundo islámico. Por último, el auge de los movimientos radicales islámicos se vería mermado si el mundo musulmán deja de identificarse con el “otro” que debe ser rechazado a toda costa⁴⁰.

Sin embargo, el mito de la “alianza de civilizaciones” no es tan fácil de conseguir. Jack Straw declaró en una entrevista para la BBC lo siguiente: “estamos preocupados ante el llamado ‘choque de civilizaciones’, que puede abrir aún más la brecha entre los Estados de

³⁶ “El Vaticano critica que la UE admita a Turquía ya que viola la libertad religiosa”, *Ecclesia digital*, 5 de octubre de 2005, en <http://www.revistaecclesia.com>.

³⁷ Hay otras ramas del Islam que no gozan de los mismos privilegios, tales como los alevís.

³⁸ Flick, Walter: “Between Discrimination and Hope: Christians in Turkey in 2004”, *International Society for Human Rights*, en <http://www.ishr.org/activities/index.html>.

³⁹ Lesser, *op. cit.*, p. 182

⁴⁰ Laciner, Sedat: “Turkish Islam and Turkey’ s EU membership”, *Turkish Weekly*, 24 de julio de 2005, en <http://www.turkishweekly.net>.



tradición cristiana y los de herencia islámica⁴¹”. Muchos comparten la idea de que la entrada de Turquía en la UE acabaría con esta profecía, pero no es así. Se necesita mucho más que la entrada de Turquía para conseguir esa alianza.

Por último, hay que destacar el papel de la sociedad turca en este proceso de adhesión. Ha quedado bastante claro que el gobierno turco tiene la clara intención de pertenecer a la UE, pero la sociedad tiene que cumplir también un importante papel. A pesar de que la mayoría de la población apoya las negociaciones con la Unión, una pequeña minoría cree que el coste podría ser demasiado caro: la pérdida de la cultura y la tradición turca.

La división que la entrada de Turquía ha originado en el seno de la UE, la creciente islamofobia en algunos sectores de la sociedad europea y el aumento de los sentimientos antieuropeos en la población turca han originado que en las últimas encuestas sólo el 55% de los turcos apoyase las negociaciones frente a un anterior 75%⁴².

Los cambios políticos ya se han iniciado, pero en la transformación nacional no sólo tiene que intervenir el aparato burocrático, sino que también es necesaria la participación activa de la sociedad para alcanzar la “transformación nacional”. Este es tal vez uno de los aspectos más difíciles de conseguir. Una parte de la población no sabe realmente qué es lo que supone pertenecer a la UE y quizá no acepten de buena manera perder parte de su soberanía o dejar atrás ciertas leyes y tradiciones⁴³.

Estos largos años de negociaciones entre la UE y Turquía deberían servir para, además de seguir armonizando la legislación turca de acuerdo con los estándares europeos, concienciar y preparar a la sociedad acerca de lo que significa entrar en la UE.

Conclusiones

El desarrollo del islamismo político en Turquía ha ido evolucionando a lo largo de los años hasta convertirse en un movimiento más moderado capaz de combinar los elementos más conservadores con las bases propias de una democracia.

Las reformas impuestas por Kemal Atatürk y la persecución de los partidos islamistas, no han sido suficientes para impedir la escalada de este movimiento político. Las actividades llevadas a cabo por la diferentes hermandades religiosas, el hecho de que la imposición del modelo kemalista quedase incompleto y el efecto que las migraciones rurales causaron en las grandes ciudades, han servido como catapulta para colocar hoy al AKP en el poder.

Su deseo de pertenecer a la UE, entre otras razones, ha hecho que sea apoyado tanto por islamistas como por laicos. A pesar de que muchos opinen que su táctica de aceptación de un Estado laico sea únicamente una fachada, lo cierto es que, si bien es verdad que entrando en la UE estos tendrían un margen de actuación mucho más amplio, es poco probable que intenten imponer la Shariah de nuevo en el país. El Estado laico hoy por hoy está bastante arraigado y, junto con el carácter tradicional de gran parte de la sociedad, convive también un incipiente modelo de vida occidental.

⁴¹ Dyer, Gwynne: “Turkey, Europe and the clash of civilizations”, *Tehran Times*, 9 de octubre de 2005.

⁴² Elmasry, Mohamed: “Viewpoint: Turkish Delight: Islam in the West”, *Middle East Times*, 12 de octubre de 2005.

⁴³ Kohen, Sami: “To live like a European...”, *Turkish Press*, 6 de octubre de 2005.



Esta evolución que se ha ido forjando desde los años veinte en Turquía ha hecho que tanto EE.UU. como la UE consideren a Turquía como un modelo de democracia islámica que puede ser exportada a otros Estados de mayoría musulmana. El éxito de este modelo va a depender también del grado de integración que Turquía llegue a tener en la UE. Sin embargo, la cuestión del modelo turco debe ser tratada con mucha cautela ya que por un lado Turquía no es una república islámica sino laica con una población mayoritariamente musulmana y, por otro, las diferencias a nivel político, social y cultural que presenta este Estado, en comparación con otros Estados de Oriente Medio, es bastante notable.

Otro punto a subrayar es el impacto de la integración de Turquía en la identidad europea, fundamental para conseguir el objetivo de ser un actor global y no una mera área de libre comercio. Este aspecto no puede confundirse interesadamente o desinteresadamente con el choque de civilizaciones.



UNISCI Discussion Papers

EL PROYECTO DE UNIÓN POLÍTICA EUROPEA Y LA EURÁFRICA QUE PUDO SER: LA UNIÓN FRANCESA ANTE LA UNIDAD POLÍTICA DE EUROPA (1946-1958)

AUTOR¹:**SARA NSO
UNISCI****FECHA:****Octubre 2005**

En sus orígenes, el proyecto de unidad política europea no se limitó —ni en términos espaciales, ni en lo que se refiere a actores políticos— a Europa, sino a la llamada Euráfrica. La reflexión sobre este aspecto, si no desconocido, sí obviado de la historia de la construcción europea, puede arrojar nueva luz al actual debate sobre la delimitación de las fronteras de la Unión Europea, que según algunas corrientes de opinión deberían establecerse frente a Turquía, por tratarse de una “civilización” ajena a la europea. Del mismo modo, dicha reflexión recupera su actualidad de mano del “Pacto Euroafricano para acelerar el desarrollo de África”, adoptado por la Comisión de la UE el 12 de octubre de 2005, y ampliamente comentado en la prensa europea, por su relación con la problemática de las últimas avalanchas de inmigrantes subsaharianos en las fronteras de Ceuta y Melilla.

A este respecto, también la relectura de un pensador universal de la talla de Léopold Sédar Senghor —del que la Francofonía celebra en el 2006 un centenario de su nacimiento—, en concreto, de su teoría sobre el mestizaje cultural, podría inspirar el proceso comunitario, después del golpe recibido con la no ratificación francesa del tratado para una Constitución europea². Esto es, sin perder de vista el hecho de que Senghor fue un actor de peso en las negociaciones de las primeras Comunidades Europeas, desde su cargo como diputado de la Asamblea Nacional francesa durante la IV República (1946-1958).

En efecto, políticos africanos participaron desde las instituciones francesas en las negociaciones de los tratados fundacionales de las primeras Comunidades Europeas, por los poderes representativos que les otorgaba la Constitución del 27 de octubre de 1946, que

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 [... continúa Senghor] “Para la colonia, es cuestión de asimilar el espíritu de la civilización francesa. Se trata de una asimilación activa y juiciosa, que fecunda las civilizaciones autóctonas, que las hace salir de su estancamiento o renacer de su decadencia. Se trata de una asimilación que permitirá la asociación, es decir, la única condición en la que habrá un ideal común”, o mejor, “una razón común para vivir”. Así pues, sin complejos, Léopold Sédar Senghor propone de este modo la colaboración con el colonizador, pero en un sentido revisionista. Es decir, una simbiosis dinámica en la diversidad, puesto que, dirá él: ‘Para asimilar, es preciso tener la fuerza de asimilar, es preciso ser en sí mismo; es necesario ser, para morir en sí mismo y renacer en el otro, en una simbiosis para el triunfo de la civilización del universal, a la que los negros no vendrán con las manos vacías’. Esta tesis constituirá la teoría del mestizaje cultural”. Camara, Aliou (2001): *La Philosophie politique de Léopold Sédar Senghor*. París, L’Harmattan, p. 36.



instituye la Unión Francesa³. Ésta fue producto del empeño francés por reformar el Imperio, ante la imposibilidad de su pervivencia como mera estructura de explotación, tras haber sido aceptados internacionalmente los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Es lo que el historiador Frederik Cooper llama “Imperialismo del conocimiento” (*Imperialism of Knowledge*)⁴.

También el espacio euroafricano fue objeto de las negociaciones de estas comunidades originarias, como la *Eurafrika* lo había sido anteriormente de las ambiciones expansionistas hitlerianas. Sin ir más lejos, en la mañana del 11 de mayo de 1950, representantes de la industria siderúrgica alemana se reunieron en Dusseldorf para posicionarse frente a la propuesta de crear un *pool* del carbón y del acero, realizada por Schuman. Entre sus conclusiones, el elemento africano cobró una relevancia que no ha trascendido:

[lo que más nos ha interesado] es la igualdad de derechos. Igualdad sin la cual ningún acuerdo sería posible. Y, después, la alusión a las posibilidades de explotación en común de África. Esta posibilidad nos permite considerar el gesto del Presidente Schuman como un acontecimiento que, en importancia, sigue inmediatamente a la aplicación del Plan Marshall en Alemania⁵.

Como éste, son varios los telegramas, comunicaciones internas y notas confidenciales en los archivos de Quai d’Orsay que confirman el valor de la oferta del entonces Ministro de Asuntos Exteriores francés, que posteriormente quedaría reducida a una mera mención africana en el Plan Schuman (1950), puesto que la inclusión de los territorios de ultramar en el tratado de la CECA no llegó a ser acordada⁶. Es llamativo, de todos modos, que la desinformación a este respecto llegue hasta el punto de que, al acceder al Plan Schuman a través de la web oficial de la Unión Europea, se presente como texto original un documento que carece única y exclusivamente de las dos frases que constituyen dicha mención.

Los diputados del “bloque africano”, por su parte, intervinieron en las negociaciones, inclinando la balanza del lado de la oposición a la propuesta de Schuman. Sus críticas a un proyecto que sólo preveía la inclusión de los territorios de ultramar para su explotación pueden resumirse en este extracto de un discurso de Senghor ante la Asamblea nacional:

Nosotros [Independientes de ultramar] estamos a favor de la iniciativa del señor Robert Schuman en la medida en que, trascendiendo la antinomia, la oposición histórica entre Francia y Alemania, ésta establece las bases concretas y sólidas de una Europa unida. Pero, puesto que, a la sazón, se ha hablado igualmente de la realización de la Euráfrica, demandamos ser escuchados y que se nos diga de qué Euráfrica se trata. Nosotros estamos contra la “Euráfrica” con una “k” [...] Pero estamos por aquella que reposa en la asociación y el igual desarrollo de dos continentes complementarios. Hablando claro, el Plan Schuman

³ En el preámbulo de la Constitución de la IV República, se definía la Unión Francesa como entidad soberana indivisible. Ésta estaba formada, por una parte, por la República Francesa, que comprendía la Francia metropolitana, los departamentos y los territorios de ultramar; y, por otra parte, por los territorios de los Estados asociados (Togo y Camerún).

⁴ Cooper, Frederik (2002): *Africa since 1940: The Past of the Present*. Nueva York, Cambridge University Press, p. 36.

⁵ Archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores francés, Quai d’Orsay, París. Serie: Secretaría General. Subserie: Dossier. Período: 1944-1966. Dossier 58: negociaciones del plan Schuman; Conferencia de París del 20 de junio de 1950 y seguimiento posterior de los avances.

⁶ “Esta producción será ofrecida al conjunto del mundo, sin distinción ni exclusión, para contribuir a la elevación del nivel de vida y al progreso de las obras de la paz. Europa podrá, con medios en aumento, continuar la realización de una de sus tareas esenciales: el desarrollo del continente africano”. Brugmans, Henri (1972): *La idea europea, 1920-1970*. Madrid, Moneda y Crédito, p. 377.



debe comportar unas cláusulas de salvaguarda para el avenir de África y de la Unión Francesa, cláusulas que permitirían la creación de una infraestructura económica y, singularmente, el desarrollo de una industria de transformación de materias primas⁷.

En el caso de la Comunidad Europea de Defensa (CED), propuesta en el mismo año 1950 a la conferencia de los que serían los países firmantes de la CECA por el Jefe de Gobierno francés Pleven, se pone aún más de manifiesto el peso de la existencia de la Unión Francesa en las negociaciones comunitarias. Los diputados franco-africanos, como muchos de sus homólogos ‘metropolitanos’, criticaron la pérdida de soberanía militar que conllevaría la pretendida constitución de un ejército y un espacio de seguridad euroafricanos. René Malbrant, diputado de Oubanga-Chari y de Chad, situaba en el centro del huracán los protocolos adicionales al tratado, vinculados con la problemática de la defensa de la Unión Francesa en el cuadro de la Comunidad europea integrada:

[...] podrán quizás remediar algunas de las imperfecciones del Tratado de Comunidad Europea de Defensa, restituyendo notablemente a Francia ciertos de los medios que le serían necesarios para asegurar, con plena soberanía y con la máxima eficacia, la defensa de la Unión Francesa⁸.

Si el tratado fuese ratificado sin los protocolos, según el diputado, el ejército francés quedaría dividido en dos: (a) el ejército integrado en la Comunidad Europea de Defensa; (b) y el ejército nacional de los países de ultramar únicamente. Esta división tendría necesariamente repercusiones en los ámbitos del armamento, reclutamiento, formación de personal, etc., y pondría a Francia en “posición disminuida” (*position diminue*) con respecto a la preponderancia militar de Alemania, sobre todo con la guerra de Indochina en marcha: “la defensa de nuestros países de ultramar se arriesgaría a pasar a un segundo plano en caso de conflicto, puesto que estos países no están cubiertos por el pacto del Atlántico Norte y no están incluidos en la Comunidad Europea de Defensa”. Esta tesis sería errónea, atendiendo al análisis de Chueca, que asegura que con la firma del tratado Francia no se desentendía de sus deberes para la Unión, puesto que le destinaba una parte de sus fuerzas, además de poder retirar las integradas en momentos de crisis. De esta manera, si se mantuviesen en la metrópoli y en otros territorios europeos las fuerzas supranacionales, se debería a la estrategia del instante, por tratarse de una zona especialmente expuesta⁹.

Malbrant, por su parte, proponía una organización militar de carácter confederal, en la que la Unión Francesa conservaría su personalidad política, su potencial total y sus bases exteriores de defensa, aportando al Comisariado de defensa y al mando de Europa occidental las fuerzas autónomas integradas que le fuesen necesarias, según cláusulas técnicas y estratégicas a determinar. Las aportaciones de las fuerzas de ultramar a la defensa de Europa, en caso de necesidad, asegurarían una primacía a Francia que, según el diputado, estarían condenados a perder en caso de integración.

Como vemos, la cuestión de la inclusión de los territorios de ultramar en la futura Comunidad constituyó para los franceses “metropolitanos” y para los franco-africanos un asunto de gran valor estratégico. Aproximadamente dos meses antes de la votación que hizo fracasar el proyecto definitivamente, el 15 de junio de 1954, Pierre-Louis Berthaud, Consejero

⁷ Senghor, Léopold Sédar (1971): “Esquisse d’une politique de progrès dans les pays d’outre-mer”, discours à l’Assemblée nationale du 30 juin 1950, *Liberté 2. Nation et voie africaine du socialisme*. París, Le Seuil, p. 73.

⁸ Malbrant, René: “Intégration ou confédération européenne, question de vie ou de mort pour l’Union Française”, *Liberté d’esprit* (marzo-abril 1958).

⁹ Chueca Sancho, Ángel G.: *Francia ante la unión política de Europa...*, p. 70.



de la Unión Francesa, emitía un informe encargado por la Comisión de relaciones exteriores de la Asamblea nacional, lamentando que dicho instrumento diplomático hubiese sido concebido y negociado en función de una defensa “exclusivamente europea y continental”, sin tener suficientemente en cuenta la situación “multi-continental” de Francia y de la Unión Francesa, así como el carácter indivisible de la República francesa¹⁰. La difícil integración de los territorios de ultramar en el proyecto europeo influyó, sin duda, en la no ratificación final de la Asamblea. A este respecto, la intensa labor de los políticos franco-africanos, asesorando al Gobierno francés o llevando el debate a la Asamblea, e incluso transportándolo a la prensa, resultó clave para hacer fracasar el proyecto. Esto es, aunque su intención nunca fuera boicotear el avance comunitario, sino asegurar la justa participación africana en éste, como demostrara su manifiesto compromiso con la constitución de una autoridad política europea: la Comunidad Política Europea (CPE).

Esta Comunidad, que habría de perecer junto con la CED, estaba prevista en el artículo 38, añadido al capítulo segundo del tratado de defensa y aprobado el 10 de marzo de 1953. El debate que surgió ante el proyecto de la CPE se refería al tipo de participación francesa en la futura autoridad política. Senghor delimitaba el problema con una sencilla interpelación lanzada al Gobierno metropolitano desde la Asamblea nacional:

Señor Ministro de Asuntos Exteriores, no abordaré aquí el fondo del problema de la Comunidad Política Europea. Lo que quiero es plantear una pregunta previa: ¿con Europa o sin Europa, está el Gobierno decidido a mantener la indivisibilidad de la República y de la Unión Francesa?

Los representantes franceses en la conferencia de Roma acababan de rechazar, en nombre del Gobierno de la República, la inclusión de los departamentos y territorios de ultramar en el tratado de la CPE. La crítica del diputado senegalés descargaba sobre la pretendida “Europa decididamente europea”, cuya construcción, en el caso de la CPE, era percibida como más peligrosa para la integridad constitucional francesa que en proyectos anteriores, pues aquellos tenían un carácter más técnico:

Quiero incluso conceder que los dos tratados de la CECA y de la CED no son contrarios a la Constitución, porque tienen por objeto resolver problemas técnicos. Ocurre algo distinto con el proyecto de tratado de la CPE. Ésta deberá ser esencialmente política. Tiene por vocación ser integral. Es una cuestión de abandono, de transferencia de soberanía¹¹.

En última instancia, la falta de consideración frente al estatus “extra-continental” de la República Francesa por parte del resto de países firmantes de las comunidades denotaba la no aceptación de la Unión Francesa como una fórmula que superaba al Imperio colonial. Los medios políticos franceses “metropolitanos” y franco-africanos seguían apostando por la construcción de la Euráfrica, pero sin relegar de nuevo a los territorios africanos al papel de meras comparsas imperiales. Este paso atrás, como advertía el “bloque africano” en la Asamblea Nacional, conduciría irremediabilmente a la independencia del África francesa, último bastión del Imperio. Así pues, la opción en caso de persistir la falta de acuerdo parecía clara: la Unión Francesa. Pero el ritmo de los acontecimientos acabaría imponiéndose a una IV República que se mostraba cada vez más debilitada bajo el yugo de los partidos: con la

¹⁰ Informe nº 196 de la Asamblea de la Unión Francesa para el Presidente de la Asamblea Nacional, emitiendo su opinión sobre el proyecto de ley que autoriza al Presidente de la República a ratificar el tratado que instituye la Comunidad Europea de Defensa. 15 de junio de 1954. Dossier de presse de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, Centre de Documentation Contemporaine, Paris, 1949-1957.

¹¹ Senghor, Léopold Sédar: “La politique européenne”, discours du 18 novembre 1953 à l’Assemblée Nationale, *Liberté 2*, op. cit., pp. 117-124.



derrota en la guerra de Indochina, las “responsabilidades coloniales” primaban. Del desenlace colonial dependería la futura actuación francesa en la escena política europea.

El proyecto euroafricano resurgiría una vez más, con el llamado “relanzamiento europeo”, aunque se viera finalmente bloqueado por las independencias africanas y por el vacío internacional de una Francia en proceso de reconstrucción interna. La prensa francesa de los últimos años de existencia de la IV República viene a confirmar que las discusiones sobre el Mercado común se habían llevado casi inmediatamente al plano euroafricano:

La asociación de los territorios de ultramar a Europa y la constitución de un conjunto norteafricano, ha dicho [Mollet], son, en efecto, unas medidas políticas de una importancia tal que éstas justifican las negociaciones al nivel más elevado. La alianza con África constituye la más hermosa oportunidad de la Europa que se inicia en el plano económico con ocasión del Mercado común; la unión de dos continentes podrá desarrollarse en el plano político como en el estratégico y pesará entonces en la relación mundial de fuerzas [...] Es la única oportunidad de una independencia real al lado de los colosos que son los EE.UU. y la Unión Soviética¹².

Sin embargo, el debate no alcanzaría la acritud de los años de negociaciones para la constitución de la CED.

El mismo Robert Schuman, uno de los padres de la iniciativa comunitaria, contemplaba el proyecto euroafricano a través de la CEE como una nueva etapa de superación del sistema nacionalista, en la que Europa tendría la oportunidad de compensar a África por los siglos de dominación colonial, para la libre construcción de un conjunto de peso mundial:

El Tratado de Roma prevé el inicio de una Euráfrica que es puesta en común de las buenas voluntades y de las energías al servicio de una asociación libre de dos continentes. Pertenece a la generación del mañana el dotar a estas visiones del porvenir de fundamentos, de una realidad que se edifica progresivamente, en la confianza laboriosamente reconquistada. Supone ya mucho el que hayamos osado comprometernos en una nueva vía, después de haber estado paralizados en el nacionalismo y el colonialismo, ambos seculares. Al menos, tenemos el sentimiento de haber asumido nuestra responsabilidad humana. Pero es necesario actuar rápidamente. Los acontecimientos prueban cada día que no tenemos ni un minuto que perder. El fracaso cada vez más manifiesto de la ONU exige el éxito de Europa¹³.

Un tipo de discurso aún presente en el debate sobre las capacidades de las Naciones Unidas.

Así pues, el proyecto euroafricano no sólo era todavía posible en estos últimos años de la IV República, sino que se estableció como objetivo claro de las negociaciones, tal y como quedó reflejado en la prensa de la época, desde que Francia lanzó la iniciativa, que se vería pronto respaldada por Bélgica y Holanda, también poseedoras de territorios de ultramar. El peso internacional de este conjunto, en principio básicamente económico, hizo que la prensa de opinión francesa se decantase por la Euráfrica, aunque al tiempo, como es lógico, se exigiese la salvaguarda de los intereses de la Unión Francesa.

De todo lo dicho se desprenden dos deducciones: (1) Los procesos de descolonización del África francesa y de construcción europea están relacionados de una manera que no ha sido revelada hasta día de hoy. No es que las independencias coincidiesen con los años en que se

¹² “Reunidos el 19 de febrero por invitación de M. Guy Mollet, los Jefes de Gobierno de los ‘Seis’ examinarán la constitución de un conjunto euroafricano”, *Le Monde*, 10 de febrero de 1957.

¹³ Schuman, Robert (1963): *Pour l'Europe*. París, Nagel, pp. 144-145.



fundan las primeras Comunidades Europeas, sino que la fórmula jurídica de la Unión Francesa pone a los representantes africanos en la Asamblea nacional en la situación crítica —por no decir absurda— de tener que elegir entre la emancipación o el regreso a un cierto régimen de “pacto colonial”, debido al modo en que el resto de los países miembros de las Comunidades entendían la asociación de los territorios de ultramar. Esto, claro está, chocaba con los avances democratizadores que una Francia —adelantada a su época— había aplicado a los territorios del Imperio, desde 1946. El mismo Senghor advertía en la Asamblea sobre la disyuntiva a la que se enfrentaba a los cuadros políticos franco-africanos:

Pero nosotros decimos que, si la integración de la Unión Francesa o solamente de la República es imposible —y yo no lo creo así—, es entonces necesario que Francia elija a la República y a la Unión Francesa frente a Europa, a la confederación frente a la federación. En efecto, señor Ministro de Asuntos Exteriores, y puede creerme, tengo la experiencia de África, marcharíamos directos a la secesión de los países de ultramar¹⁴.

(2) Es el carácter “caprichoso” de la historia y no una voluntad decidida de los europeos el que ha imposibilitado el proyecto euroafricano.

En nuestro estudio, la historia de aquellos primeros años de edificación europea se abre nuevo paso a través de documentos conocidos, pero no justamente considerados, del Ministerio de Asuntos Exteriores francés. El paradigma de la razón comunicativa e informativa nos permite contemplar las comunicaciones contenidas en las carpetas ministeriales a disposición pública desde hace años, así como aquellas recogidas en la diversa documentación periodística manejada, como puntadas de la compleja red de intercambios políticos que se teje en cada discusión sobre el proyecto euroafricano¹⁵. Es la teoría del “complejo relacional internacional” de J. J. Chevallier, la que, en el ámbito que nos ocupa, permite dibujar un “sistema de sistemas comunicativos”, en el que incluso las distintas identidades que puede desplegar un mismo actor político aportan claves para la comprensión de la dinámica de dicho sistema.

Es el caso de René Pleven, quien, al haber sido Comisario de Colonias antes de ocupar la jefatura del Gobierno, llevó sin duda la impronta africana a las negociaciones gubernamentales sobre la CED. Pleven fue además uno de los primeros compañeros del general De Gaulle en 1949 y formó parte del equipo que provocó la adhesión de varias colonias del África ecuatorial a la Francia Libre¹⁶. Otro ejemplo sería el de Pierre Mendès-France, quien asistiese a la no ratificación del Tratado de la CED, como Jefe de Gobierno francés, y del que, señala Brugmans:

Le resultaba difícil superar su desconfianza instintiva hacia esa Alemania a la que personalmente había combatido con valor en las fuerzas aéreas de la Francia Libre [...] Como buen patriota que era, sufrió profundamente por las humillaciones y las pérdidas inútiles que sufría el ejército francés [hemos de suponer que incluye a las tropas de la Unión Francesa], en el extenuante combate de retaguardia que llevaba en Extremo Oriente¹⁷.

¹⁴ Senghor, “La politique européenne”, *op. cit.*, p. 123.

¹⁵ El paradigma de la razón comunicativa plantea “[...] el complejo relacional como un hecho dialéctico, como un resultado del intercambio de mensajes entre unos actores capaces de construir audiencias sociales, perfiladas en tiempo y espacio”. Lozano Bartolozzi, Pedro: *De los imperios a la globalización...* p. 15.

¹⁶ Brugmans, *op. cit.*, p. 169.

¹⁷ *Ibid.*, p. 195.



Los textos de historia de la construcción europea no reflejan, por lo general, estos aspectos de las carreras políticas de Mendès-France y, sobre todo, de Pleven. Dicho silencio podría deberse al claroscuro que suele envolver la historia colonial de Francia, país en el que —a título de ejemplo— en 2004 se llevaba hasta la Asamblea Nacional una proposición que obligaría a mostrar la colonización como un fenómeno positivo, en los manuales escolares. Sin embargo, a la luz de la documentación aportada, la evidencia se impone: de una manera más activa de lo que cabría suponer, partiendo del contexto de dominación de la metrópoli en las estructuras de la Unión Francesa, África estuvo presente de forma meridiana en los primeros pasos de la andadura comunitaria.





UNISCI Discussion Papers

MATCHING WORDS WITH ACTIONS: RUSSIA, CHECHNYA AND THE OSCE – A RELATIONSHIP EMBEDDED IN AMBIGUITY

AUTHOR¹:**MARIA RAQUEL FREIRE**
University of Coimbra**DATE:****October 2005**

Introduction

The post-Cold War instability in the former Soviet space allowed an enlarged involvement of the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) as a promoter of dialogue and confidence in the area. Focusing on conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation as preferential areas of activity and embracing 55 states, the OSCE is the widest European security organisation, usually described as ranging from Vancouver to Vladivostok. This enlarged membership, including all former Soviet republics, has made it a privileged forum to address problems in the area, particularly through the deployment of field missions.

The organisation's activity in the former Soviet space is affected by the Russian positioning within and towards the organisation. While the OSCE has to promote its own principles and conciliatory procedures it also has to conciliate these principles, to which Russia became committed, with Russian aspirations and national interests, which in several instances have become irreconcilable goals.

This article aims at analysing the OSCE-Russia relationship in the context of the Chechen problem, addressing its cooperative versus competitive dimensions and framing it in the broad formulation of Russian policy. To which extent is the OSCE role in the area strengthened or downgraded by the Russian Federation? Does the OSCE in some way constrain Russian actions in Chechnya, a self-proclaimed republic within the Russian Federation? How does the balancing of commitments and interests takes place? In searching answers for these questions, this article envisages to shed light on the complex OSCE-Russia relationship, particularly with regard to the Chechen problem, suggesting possible ways ahead.

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. The “ups-and-downs” of a complex relationship

The Russian position within and towards the OSCE has been ambiguous. Russia has at times been cooperative and sought the strengthening of the OSCE, to the extent of expecting to raise the organisation’s status to that of primacy among other international organisations (particularly to the detriment of NATO). At other times, Moscow has revealed distrust for a powerful OSCE and has limited the organisation’s reach and decision-making power. This ambiguity has been clear with regard to the OSCE activities in the former Soviet area, and in particular pertaining the organisation’s involvement in Chechnya. Politico-military, strategic and economic considerations sustain the Russian position. In addition, the formulation of Russian domestic and foreign policy directly impacts in its relationship with the OSCE, either strengthening the organisation or blocking its activities.

At Istanbul in 1999, the OSCE states adopted the “Charter for European Security”², understood as the “backbone” of the organisation. Resulting from a Russian suggestion, it should contribute to the development of civil societies based on common values and a comprehensive understanding of security, setting the OSCE competencies and potential in the alphabet soup of European organisations. However, Russian military intervention in Chechnya in 1999 and the violent combats that followed raised concerns in the west as regards the proclaimed democratic orientation of the Russian Federation as well as of its peaceful efforts to resolve disputes. Moreover, at the same meeting much “inventive diplomacy” and long hours of negotiation were needed for Russia to accept the OSCE right of intervention, in particular as regards Chechnya. This bargaining demonstrates how easily Moscow dismisses western criticism and how the western unwillingness to impose sanctions on the Russian Federation reveals the limited western ability to affect the policies of strategically relevant states.

The 11 September 2001 terrorist attacks in the United States have had wide repercussions, particularly regarding the global fight against terrorism. Russia was not an exception, and very much welcomed this international effort, offering its contribution and finding here legitimacy to its interventionist approach in the Chechen affair. In this context, Foreign Minister Igor Ivanov argued the OSCE was entering a new phase and that it “should play a far more prominent role in the security architecture of Europe and find adequate answers to the current security threats, mainly terrorism and organised crime”.³ However, Ivanov clarified that the OSCE could only be effective if it took into account the interests of all participating states, criticising selective approaches as undermining the basic principles of the organisation’s functioning. In January 2004, the OSCE-Russia relationship was described as “frosty”. While Russia accused the organisation of double-standards regarding the way it treated the issues as “west of Vienna or east of Vienna”, the OSCE states increasingly blamed Moscow for not complying with its obligations, making it largely responsible for the organisation’s inability to resolve a number of long-lasting problems.

The lack of consensus on a final document at the last two Ministerial Meetings of the OSCE (Maastricht in December 2003 and Sofia in December 2004) owing to Russian intransigence over the inclusion of any allusion to its unfulfilled commitment of withdrawing Russian military forces from Moldova and Georgia, is an example. Moscow’s intransigence, particularly in the case of Georgia, relates to Russian complaints about Chechen terrorist

² *OSCE Charter for European Security*, Istanbul, SUM.DOC/1/99, November 1999.

³ “OSCE: Security issues dominate meeting between Mr. Ivanov and Mr. Geoana in Moscow”, OSCE Press Release, 23 October 2001.



operations being conducted from its neighbour country, despite Georgian claims against such accusations. By not allowing the adoption of a political document at the most important yearly meeting of the organisation, the Russian Federation has clearly shown the disregard for the OSCE every time the adoption of a decision within its institutional framing might directly impinge upon its interests. However, “the objective of defusing divisions among participating states should not be achieved at the expense of downgrading monitoring standards or softening existing OSCE commitments”.⁴

Nevertheless, and despite the rhetoric, Russian representatives continued to affirm their support to the OSCE, regarding the organisation as “an indispensable pillar of the new all-European security architecture, with common values and norms of behaviour for all states”.⁵ Contradictory statements and positions which render further complexity to an already complex relationship. The “Russian malaise” within the OSCE has been clear, as demonstrated by the gradual downgrading of the organisation within Russian politics, matched by the reverse affirmation of Russian interests and of a powerful image of the country, incarnated by President Vladimir Putin: the realist, pragmatic and sometimes assertive character of the Kremlin’s politics at work. The main criticisms pertain the OSCE’s concentration on the Caucasus and Central Asia as well as the organisation’s inefficiency and appliance of double standards. Thus, the pragmatism associated to the Putin administration has not been enlarged to the Russia-OSCE relationship, which continues to suffer from the “love-hate” dichotomy, as made clear in the Chechen affair.

Despite not being an independent republic in the former Soviet area, Chechen secessionism within the Russian Federation means a source of instability in the already unstable Caucasus. Eliciting a repressive reaction from Moscow, accompanied by measures to appease the international community, such as allowing OSCE involvement, the case of Chechnya is a good example of how the ambiguities in the OSCE-Russia relationship affect and are a reflex of the difficulties in bridging commitments and interests.

1.1. Chechnya, Russia and the OSCE

In 1991, Dzhokar Dudayev and his supporters seized power in the republic of Chechnya by military means. The Russian government never recognised the Chechen independence or the election of Dudayev as Chechnya’s President (October 1991) and ultimately intervened in the republic to restore order, leading to the outbreak of armed conflict in December 1994. Between 1994 and 1996 Russian military and Chechen separatists were involved in violent combats. Besides intending to avoid the success of the separatist attempt, the Russian incursion in the republic had two main goals: the desire to control Caucasian oilfields and pipeline routes (especially in the oil rich and industrialised Sunzha valley), and a way of diverting attention from internal politics. The Chechen rebels pursued independence from the Russian Federation as a nationalist goal against a mal-functioning administration and with the aim of ameliorating the general living conditions in the republic.

⁴ Victor-Yves Ghébal, “The Russian factor in OSCE crisis: A fair examination”, *Helsinki Monitor*, Vol. 16, No. 3, 2005, p. 187.

⁵ “Russian Federation is ‘strong advocate’ of OSCE cause”, Interview with Alexander Alekseyev, Head of Delegation of the Russian Federation to the OSCE from August 2001 to early 2004. *OSCE Magazine*, Vol. 1, No. 2 (May 2004), p. 17.



It was in this context of instability that the OSCE states decided in April 1995 on the deployment of the Assistance Group to Chechnya, with Russian consent.⁶ The OSCE mandate included two main dimensions involving human activities and a crisis management role. The Group was entrusted of promoting respect for human rights and fundamental freedoms, fostering democratic institutions and processes, assisting in the preparation of possible new constitutional arrangements and monitoring elections, ensuring the safe return of refugees and displaced persons, and facilitating the delivery of humanitarian aid. As concerns its crisis management role, the OSCE Group would become engaged in mediation activities together with the Russian Federation and the local authorities aiming at the promotion of a peaceful resolution of the crisis and the stabilisation of the situation. This should be accomplished through dialogue, respect for the territorial integrity of Russia and in accordance with OSCE principles. In the pursuit of its tasks, the Group would enjoy freedom of movement and be allowed to freely establish relations with civilian and military representatives as well as individual members wishing to contact the Group.

The OSCE Group in Chechnya faced many restraints to its actuation, derived both from endogenous and exogenous factors. Inner constraints relate to the proper functioning of the mission in the field, with a strength of six people and a broad mandate to implement. In addition, not always the relationship between the mission members and the local authorities as well as with the Russian Federation was positive, rendering its work more difficult. Misinterpretation of the mission's mandate, and personal threats to OSCE officers, including attacks against the Group's premises in Grozny in the fall of 1995 and in August 1998, are example. These led to the Group's withdrawal from Chechnya in view of the high level of insecurity, which prevented the mission from pursuing the tasks envisaged in its mandate. This latent tension was evinced in the parties' perceptions about the OSCE's involvement.

At first the Chechen authorities demonstrated satisfaction with the Assistance Group's activities, expressing interest in the support the Group could offer with regard to post-conflict rehabilitation, in particular the reconstruction of the economy and infrastructures, and the training of public officials. However, soon this positive attitude gave place to harsh criticism. While the Chechens welcomed the OSCE presence as a way of internationalising their cause, they criticised the organisation for supporting a solution which respects the territorial integrity of the Russian Federation, thus not precluding independence for the region. Moreover, the OSCE's lack of visible action and of clear criticism towards Russian human rights violations in the republic has enraged the Chechen leadership.⁷ In 1997 the OSCE personnel was ordered out of the republic by the Chechens, after the Head of the OSCE Group, Tim Guldiman, having made a comment about Chechnya still being part of the Russian Federation. A tense situation that worsened with the resumption of armed hostility in 1999, not guaranteeing safety conditions for the mission members.

The second Chechen war, as it became known, implied more difficulties to the OSCE involvement. While during the first war, the OSCE facilitation and mediation efforts produced visible results, the same cannot be said after 1999, with increasing constraints being placed on the organisation's decision-making and implementation efforts, particularly by Moscow. For example, in the summer of 1995 the OSCE was successfully involved in the negotiations for the release of over a thousand people in Budenovsk, made hostages by the Chechen rebel

⁶ 16th OSCE Permanent Council (PC) Meeting, PC.DEC/35, 11 April 1995; 14th PC Meeting, PC.DEC/31, 29 March 1995.

⁷ Roman Khalilov: "A Deadly Silence", in <http://www.ichkeria.org/a/2002/2/com2702-en23940.html>, 27 February 2002.



Shamil Basaev in a local hospital over demands for the resumption of negotiations regarding the conflicting situation in Chechnya; or even more regarding assistance in the negotiations leading to the August 1996 Khasaviurt Agreements which paved the way for presidential and parliamentary elections in the republic. Ballots that the OSCE monitored and which reportedly were consistent with international standards, and in which Aslan Maskhadov was elected and recognised as Chechen president, including by the Russian authorities. Nevertheless, Maskhadov's inability to impose rule and order, and the chaotic situation that ensued in the republic led to Russian armed intervention in 1999, triggering a new conflict still unresolved.

The crisis management activities of the OSCE Group have thus encountered many difficulties, resulting from the limited power of persuasion of the OSCE along with reluctance from the parties to allow flexibility in their irreconcilable positions. While the Chechens demand independence, Russia refuses to confer them such status. In addition, Russia has imposed many restrictions on the OSCE's mediation role. Russian acquiescence to the deployment of the OSCE Group in Chechnya was a demonstration of the Russian desire to appease the international community while enhancing the OSCE's role in the European security framework. However, when confronted with the implementation of the mission's mandate, Russia was less cooperative, particularly after 1999. Moscow rejected the OSCE involvement in the process of conflict resolution, though the Group's mandate clearly stated its role as a mediator. Russia wanted the OSCE Group to concentrate on the distribution of humanitarian aid and the resettlement of refugees, leaving aside the political settlement of the conflict.

Repeated calls both from the Assistance Group and from the OSCE headquarters for the ceasing of hostilities, the conduct of negotiations and the finding of a political solution to the conflict have met Russian resistance. While negotiations with Chechen officials have taken place, Moscow continues to argue that the separatists are terrorists and that unless they surrender their armaments there cannot be a solution. "I would like to stress here that a lasting peace in the Chechen republic and so-called peace talks with the bandits are not the same thing, and I would ask everyone to make no mistake about that. There will be no talks with bandits and murderers. We want peace and a political solution to the situation in Chechnya. To achieve this, there has to be complete elimination of the gangs, eradication of the terrorists or their prosecution".⁸ Later, this idea was reinforced. Nikolai Britvin, Deputy Representative for Southern Russia argued that "those people, including the OSCE, who are talking today about the necessity for political dialogue with the insurgent leaders are either short-sighted or have ulterior motives".⁹ According to Russian Foreign Ministry sources, "the OSCE can play a certain positive role in resolving the [Chechen] conflict, but only after the 'anti-terrorist' operation in Chechnya has been brought to a successful conclusion".¹⁰ For the Russian government, the Chechen issue is an internal matter; international mediation between a state and one of its "subjects" does not make sense. It is fighting terrorism in Chechnya as it would in any town in the Russian Federation. September 11 further added to these claims, perpetuating the discourse. Defence Minister Sergei Ivanov has argued that "whoever hopes we will start negotiations, let them go and start negotiating with Osama bin Laden or Mullah

⁸ Boris Yeltsin's speech at the OSCE Istanbul Summit, 18 November 1999.

⁹ *OSCE Newsletter*, Vol. 9, No. 2, February 2002, p. 17.

¹⁰ "Moscow equivocal on OSCE Chechen role", *Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL)*, 24 November 1999.



Omar”. A statement further sustained by Putin’s remark that “Russia does not negotiate with terrorists; it destroys them”.¹¹

Despite Russian claims, given the proportions the conflict has assumed, namely the displacement of thousands of Chechens, the OSCE considers the situation a matter of international concern, as evinced in Istanbul and other meetings, where Russia was not spared criticism. The OSCE states clearly condemned all forms of terrorism, but underscored the need for respecting OSCE norms, particularly with regard to international standards on human rights and humanitarian law. Moreover, the OSCE has repeatedly asked its member states not to use the fight against terrorism as an excuse for human rights violations. If Russian goals of fighting terrorism are legitimate, the means are by far exceeding the needs, which has been a cause of concern for the international community. Nevertheless, despite repeated appeals for the cessation of violence and violations in Chechnya, the international community has remained mostly inactive. Pressure over Moscow should focus not only on human rights, but also encompass concrete measures, such as economic sanctions while these infringements persist. However, the west does not seem willing to put real pressure on Moscow, opting instead for a minimal commitment relationship where a good understanding with Russia is understood as best serving everyone’s interests. “Even during the first war against Chechnya in 1995, the west routinely transferred billions of dollars and practically paid for the military operations – a capital political mistake and a crude moral violation”.¹²

Despite this western posture, Moscow has charged the OSCE states, including western countries, of applying double-standards, i.e. of addressing similar issues with different tools. “The functional and geographical imbalances of OSCE activities are no longer acceptable to Russia, nor are the double standards in relation to the problems of Chechen terrorism and terrorism in other regions of the world”.¹³ However, this double standards matter also applies to Moscow, which has been playing the OSCE card at its will, making the bets according to its own interests. The adoption within the OSCE framework of the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security¹⁴ and its almost immediate violation by Russia is an example of how Russia gambles with the OSCE, not always in a positive sense.

Only a few days after the adoption of the document, Russia invaded Chechnya, clearly violating the provisions contained in paragraph 36.¹⁵ The Code sets the principles guiding the role of the armed forces in democratic societies and ruling relations among states in the military field, thus making the link between the politico-military sphere and the normative standards of the human dimension of the OSCE. It should be understood as a monitoring and investigative instrument to uncover violation of the OSCE principles, since non-compliance may indicate an uncooperative spirit, as in the case of the Russian intervention in Chechnya. Russia justified intervention as the normal processing of OSCE principles. According to the Russian arguments, the Code allowed states not to tolerate armed criminal gangs operating within their territory outside of the regularly constituted authorities. From the moment these forces ran out of the control of the Chechen authorities, then the resort to armed force was

¹¹ Ivanov and Putin cited in Dmitri Litvinovich, “Russia: the dead and the missing”, *Transitions*, 10 February 2004.

¹² “The west pays and keeps silent”, *Sueddeutsche Zeitung*, 19 October 1999.

¹³ Russian Foreign Minister Ivanov address at the OSCE 9th Ministerial Council, Bucharest, 4 December 2001.

¹⁴ “Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security”, *Budapest Document 1994*, Budapest Decisions, chapter IV.

¹⁵ “If recourse to force cannot be avoided in performing internal security missions, each participating state will ensure that its use must be commensurate with the needs for enforcement. The armed forces will take due care to avoid injury to civilians or their property”, Code of Conduct, section VIII, paragraph 36.



legitimate. According to Russian officials, since Chechnya was a Russian internal matter there was no need or reason for international involvement. The Russian interpretation revealed the appliance of the Code in a distorted way, in order not to contradict Russian interests. Due to the associated misinterpretation, the Russian positioning raised consternation, since the Code was sanctioning the violation of agreed norms and allowing the use of force as the primary means to resolve problems, which were clearly contradictory aims to those formulated in the Code.

Russian criticism has also focused on the international information with regard to the humanitarian situation in Chechnya, which carries an “automatic minus sign for Russia”.¹⁶ The OSCE has maintained pressure regarding human violations in the republic stressing these at the organisation’s meetings. However, its silent reply to Russian official comments such as “we do not need external observers” clearly demonstrates the extent to which Russia limits the OSCE involvement and action in places like Chechnya. Nevertheless, both OSCE and independent reports coming from the republic continuously stress arbitrary detentions during raids, looting, physical abuse of villagers, extra-judicial executions, beatings, torture and other barbaric and inhumane acts committed by Russian and pro-Russian forces in the republic.¹⁷

With the amelioration of conditions in the field, eventually allowing minimum security guarantees for international observers, the OSCE has maintained pressure on the Russian Federation for the return of its observers to the field. In April 2000 Russia agreed on the return of the OSCE Assistance Group to work within the framework of its 1995 mandate, with special emphasis on humanitarian projects, in collaboration with the Special Representative of the Russian President for Human Rights. The Group would also concentrate on economic and environmental problems and offered support to facilitate a political solution. Nevertheless, by the end of 2000 there were no explicit moves to allow the return of the OSCE officers. Negotiations restarted in March 2001, and the Russian Ministry of Justice was made responsible for providing the necessary security guarantees. The Assistance Group was allowed to return to Chechnya in June 2001 (to Znamenskoye, in the northern part of the country). With the aim of pursuing the principles stated in its 1995 mandate, the Group’s return was understood as a major breakthrough. In the words of Chairman Mircea Geoana, “an important phase of our effort has ended. The most difficult is yet to come. The OSCE Assistance Group stands ready to facilitate a political settlement of the crisis”.¹⁸ Once the OSCE office was reopened, the Group started receiving requests for assistance concerning missing people and engaged in the delivery of humanitarian aid, besides the implementation of projects, particularly directed at children and young people with the aim of supporting the post-conflict social, psychological and professional rehabilitation of victims.

However, despite the Russian consent to the Group’s return, Moscow has shown discontent towards the OSCE approach as “stirring up passions on the subject of the separatist republic instead of handling useful humanitarian projects”. Moreover, Russia wanted the OSCE mission to be withdrawn from Chechnya by the end of 2002, and that the Group’s activity should be confined to the coordination of humanitarian assistance, including the

¹⁶ N. P. Koshman, Deputy Chairman of the Government of the Russian Federation and its Plenipotentiary Representative in the Chechen Republic address to the OSCE Permanent Council. *OSCE Newsletter*, Vol. 7, No. 3, March 2000, p. 10.

¹⁷ “Russian Federation/Chechnya: Human rights concerns for the 61st Session of the United Nations Commission on Human Rights”, Human Rights Watch; Brian G. Williams, “Chechnya: an open wound”, *Transitions*, 31 July 2004; Alexander Cherkasov and Tanya Lokshina, “Chechnya: 10 years of armed conflict”, *Helsinki Monitor*, Vol. 16, No. 2 (2005), p. 144.

¹⁸ “OSCE back in Chechnya: A major breakthrough”, OSCE Press Release, 15 June 2001.



return of displaced persons. According to Russian sources, the political component of the OSCE Group mandate had been fulfilled in its entirety.¹⁹ The restrictions imposed on the Group's activity reveal the contradictions in Russian policy-making. While accepting the OSCE's involvement to appease the international community and possibly prevent other international organisations from taking the lead, Russia objects to a relevant role of the OSCE in the field, since it interferes directly with its activities and restrictive policies in the area.

The lack of agreement between the OSCE states and Russia on the renovation of the Assistance Group's mandate led to the cessation of its activities on 31 December 2002 (the OSCE office was closed the following March). Basically, Moscow wanted to narrow the Group's tasks, limiting its activities to humanitarian, economic and environmental issues. The Russian arguments found resistance in the OSCE consensus formula, preventing the reach of agreement and leading to the end of the Group's activities in the republic, regretted by OSCE officials. "It is important for the OSCE to have a presence in Chechnya, with a broad mandate (...). If the OSCE can continue its work in Chechnya in a way that is acceptable to all parties, this can contribute to reducing instability, insecurity and lawlessness".²⁰ A position not shared by Russian officials. In the words of Russian Foreign Minister Igor Ivanov, "the OSCE failed to assess the new reality in the breakaway republic, where the situation is returning to normal", adding that Moscow was preparing a referendum on a new constitution and new presidential elections in the Chechen republic.²¹

Showing a cooperative stance, the Russian authorities invited a team of experts from the OSCE and the Council of Europe to visit the republic and assess the preparations for the referendum, regarded as a "testimony to the openness of Russia for constructive cooperation with international organisations in Chechnya".²² Despite considering the referendum as a first step for the resolution of the conflict through political reconciliation, the OSCE drew attention to the fact that "deep scepticism" prevailed among members of civil society, not constituting a favourable indicator. With regard to the referendum's results, the OSCE was lukewarm on the vote, saying it remained uncertain whether it would bring peace, demonstrating a cautious approach.²³ The October 2003 presidential election, which the OSCE did not monitor due to the many illegalities involving the process, resulting in more than 80% of the votes favourable to Akhmed Kadyrov, the new pro-Kremlin Chechen President, seemed to point at Moscow's option for an imposed settlement.²⁴ And in fact, Kadyrov's policy of "Chechenisation" was characterised by the operation of militias and the usual brutal practices of murders, kidnaps and generalised terror. While managing to impose some order in the republic, the situation is far from "normality" and comments about the crisis belonging to the past²⁵ sound over-optimistic. The assassination of Akhmed Kadyrov on 9 May 2004 is not a good augury. By

¹⁹ Attachment to PC.DEC/454/Corr.2, Interpretative Statement by the delegation of the Russian Federation under paragraph 79 (chapter 6) of the Final Recommendations of the Helsinki Consultations/Corrected reissue.

²⁰ OSCE Chairman-in-Office Jaap de Hoop Scheffer cited in "OSCE Chairman regrets end of OSCE mandate in Chechnya", OSCE Press Release, 3 January 2003.

²¹ "Caucasus: OSCE closes Chechnya mission with little protest", *RFE/RL*, 5 January 2003.

²² "On the trip made to Russia by OSCE ODIHR and Council of Europe experts to assess preparations for a referendum in Chechnya", Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Daily News Bulletin, 4 March 2003.

²³ Preliminary Statement of the Joint Assessment Mission – OSCE ODIHR and Council of Europe – To the Chechen Republic of the Russian Federation, 3 March 2003.

²⁴ "Chechnya: elections go according to Kremlin's plan", *RFE/RL*, 6 October 2003; "Russia and Chechnya: Vote for the devil", *The Economist*, 11 October 2003.

²⁵ "Russian Federation is 'strong advocate' of OSCE cause", Interview with Alexander Alekseyev, Head of Delegation of the Russian Federation to the OSCE from August 2001 to early 2004. *OSCE Magazine*, Vol. 1, No. 2 (May 2004), p. 18.



the end of August 2004, Alu Alkhanov was elected Chechen President, in a non-transparent ballot with the tacit approval of the Kremlin. An unknown leader and submissive to Moscow, the election of Alkhanov does not promise substantial changes in the political (mis)dealings of the problem. In addition, the discourse about normalisation does not allow room for international involvement, with Moscow repeatedly stressing the war is over, and that the incidents and squeamishness taking place from time to time are just normal and falling within the competencies and experience of the local authorities.

The Chechens did not demonstrate discontent towards the ending of the OSCE activities in the republic arguing the Group was inactive and that repeated complaints from the Chechen side against human rights abuses were ignored. For example, when addressed by Chechen Foreign Minister Ilyas Akhmadov to send observers to Chechen villages attacked by Russian forces, in order to witness the level of destruction and the disrespect for human rights, the OSCE Group stayed still and remained silent. This inaction generated wide criticism. “No real-politic factors, however sound they are, can justify the fact that the OSCE and the Council of Europe, whose officers are situated less than 50 kilometres from those helpless civilians (...), refused to visit the ‘mopped-up’ towns. The international community seems to have forgotten that a silence is a tacit consent, and that a consent, even a tacit one, is still an approval”.²⁶ Comments about “[t]he myth of the OSCE presence [being] finally over – thank God”,²⁷ added to criticism. The Chairman of the Committee of National Salvation, an NGO in the republic, who argued that there is no sense in having “such a poorly functioning, invisible, inactive organisation in Chechnya”,²⁸ shared these concerns. Nevertheless, and despite the difficult conditions in the field, the OSCE has been trying to renegotiate with Russia its return. The organisation would like to engage in a long-term programme of technical cooperation, addressing the real needs of the republic, based on its expertise and experience. Talks have not produced visible results though, since Russia sees no point in a renewed involvement of the organisation due to its lack of financial means for rebuilding and rehabilitation.

The prospects for the settlement of the conflict in Chechnya are not bright. In fact, Moscow does not seem eager to grant independence, nor even a broad and encompassing autonomous status to the Chechen leadership, based on an agreement acceptable to both sides. According to Russian sources, a solution will only be possible through the establishment of local institutions according to the approved Constitution, the conferring of dynamism on the economy, reducing unemployment (above 70%) and poverty, and restructuring basic infrastructures to allow normality in daily life. The situation has changed and as most of the population is willing for peace, though a difficult and slow process, including corruption and other illicit activities that thwart progress, Russia will find the necessary grass roots support for the implementation of the principles and processes overwhelmingly approved by referendum in the republic.²⁹ Therefore, the Russian position remains inflexible with regard to eventual negotiations with the secessionists on the framing of an open dialogue and the consideration of different options at the negotiations table. The elimination of Maskhadov is an evidence of this approach. The imposed solution remains on the top of the agenda. The existence within the Russian Federation of many groups seeking autonomy might justify the

²⁶ Khalilov, *op. cit.*

²⁷ “Caucasus: OSCE closes Chechnya mission with little protest”, *RFE/RL*, 5 January 2003.

²⁸ Ruslan Badalov, Chairman of the Committee of National Salvation cited in “Caucasus: OSCE closes Chechnya mission with little protest”, *RFE/RL*, 5 January 2003.

²⁹ Interview with Dmitry Sokolov, Political Counselor to the Russian Ambassador, Embassy of the Russian Federation, Lisbon, 25 February 2005.



Russian hard stance in order not to open precedents encouraging secessionist movements impossible to keep down afterwards.

The OSCE efforts at the settlement are limited. The political character of the organisation's decisions and its non-enforcing nature mean the OSCE Group might facilitate the conduct of dialogue, but has no concrete ways of pressuring the parties for reaching an agreement and for assuring compliance with the agreed measures. Probably only in the face of mutual exhaustion of the parties could the OSCE Group play a more significant role with regard to the settlement of the conflict, not letting neither side "loose their face" by accepting a compromise, acting then as an international guarantor. Proposals regarding a settlement on the basis of the Swiss cantons model have been put forward. This would allow political representation of the different groups, implying participation and dialogue, and eventually reducing competition for power and the radicalisation of positions in such a fragmented society. The goal would be to establish and define relationships between the cantons, and afterwards between these and Russia. This could reveal an interesting approach to overcome the protracted character of the Chechen war. However, the Russian Federation has adopted a tough posture both regarding negotiations with so-called "terrorists", and towards the direct involvement of the OSCE in the field. The many constraints imposed on the organisation have led to the hampering of its efforts in the republic and ended in the retreat of the OSCE onsite activities.

2. From words to actions: an assessment

Today the OSCE is no longer regarded by Russia as the only vehicle for institutional dialogue with western organisations, as the example of the establishment of bilateral dialogue with NATO reveals. This might be detrimental regarding collaboration on the new security agenda, including the international fight against terrorism and organised crime. Nevertheless, there has been a tendency to favour the OSCE, which Russia sees as the primary instrument to pursue its aims of minimising the role of outsiders in the former Soviet area. However, if the Russian attempts to increase the role of the OSCE are mostly motivated by the desire to obtain legitimacy for its activities in the former Soviet space, then the Russian pro-OSCE orientation might be questioned.

The Russian attitude towards the OSCE has not always been cooperative, shifting according to national interests and pressures, and in the end reflecting Russian policy-making contradictions. Moscow is one of the principal defenders of the OSCE, but at the same time one of its most controversial participants. In places like Chechnya, Russia wants the OSCE's blessing but not its interference or supervision. Thus, Russia fights with ambiguity. Moscow has sanctioned OSCE involvement in the former Soviet Union through the consensus voting procedure in the organisation. This is justified by the need for international legitimacy and by the fact that vetoing the deployment of OSCE missions, the Russian Federation would be regarded with much suspicion by the other participating states. The OSCE, which has internationally recognised legitimacy for maintaining peace and security, has been influential in the former Soviet republics through its direct involvement, including preventive diplomacy, mediation and monitoring activities. This enlarged involvement has suggested Russian discontent, leading to efforts at limiting the detailing and reach of OSCE decisions. "When left to face Russia in what the latter considers its ex-Soviet sphere of influence... the OSCE is consistently failing in its tasks. The OSCE is being largely paralysed by its consensus rules,



which give Russia effective veto power over the organization's decisions".³⁰ This has in fact been a severe constraint to the OSCE functioning, with Russia clearly limiting the organisation's functioning, by disregarding its norms and standards, and by raising obstacles to its already tough decision-making process, to the point of the question being formulated: is the OSCE still alive?³¹

Perceiving OSCE activity as an attempt to downgrade Russian involvement and influence in neighbouring countries, Russia has argued in favour of increased OSCE involvement in other areas outside the former Soviet Union. President Putin and Foreign Minister Ivanov have emphasised that the OSCE should treat crisis situations in the whole OSCE area in a balanced way.³² This has been a recurrent argument with Russian representatives criticising the OSCE of "biased and politicised approaches, geographical imbalances and a division between 'equal' and 'more equal' nations".³³

Moscow will continue to pursue its own interests, with OSCE cooperation when possible and in competition with it when necessary. The ambiguous Russian position towards the OSCE creates contradictions in its own policies, since the limits imposed by Russia on OSCE normal activity add more to the organisation's limitations in becoming the basic structure of a pan-European security framework, as previously envisaged by Russia. If Russia blocks the OSCE when its interests are at stake, Russia will have a free-hand in those cases, and the OSCE will be excluded, with fundamental consequences for the organisation's credibility and reach, and for European security in general.

The limits imposed by the Russian Federation on OSCE activity have been clear not only at the decision-making level but also in the field. In Vienna, Russia has many times prevented the adoption of decisions with precise and clear wording, allowing only vague formulations. The general wording of the field missions' mandates is an example. While allowing ample scope for action, in terms of the projects to be implemented and programs to be developed, it also allowed room for criticisms about out-of-the-mandate initiatives, whenever the OSCE was dealing with critical issues, such as the political negotiations (now a non-option) or even the human rights situation in Chechnya. Delicate issues as regard Russian "divide-and-rule" policies and its economic and political interests in the near abroad (the Caucasus is an example), have not been openly debated in Vienna. Participating states have to address in a responsible manner even the most delicate issues, otherwise if they remain attached only to broad and general considerations, it will be hard for the organisation to respond to the real problems. Again, internal constraints to the organisation's working have prevented further decision-making and action by the OSCE, a limitation visible in the lack of consensus for a return of the OSCE to the field in Chechnya.

However, the Russian veto right over OSCE activities is not unlimited. The Russian Federation may exercise it at the decision-making level of the organisation in Vienna with possible effects in the field, but there are OSCE areas where Russia's veto is limited. The OSCE agreements and norms are examples. The Russian Federation may create obstacles, but it cannot ignore or alter the existence of these norms and mechanisms, to which it voluntarily became subject. Their continuous violation is certainly a source of distrust and discredit

³⁰ "Will this OSCE guard dog ever bark?", *Wall Street Journal*, 15 November 2002.

³¹ "Is the OSCE still alive?", *Wall Street Journal*, 5 November 2004.

³² "OSCE to reopen office for Assistance Group to Chechnya", OSCE Press Release, 15 April 2000.

³³ "Russian Federation is 'strong advocate' of OSCE cause", interview with Alexander Alekseyev, Head of Delegation of the Russian Federation to the OSCE from August 2001 to early 2004, *OSCE Magazine*, Vol. 1, No. 2 (May 2004), p. 18.



which the Kremlin must take into account. The Russian Federation and the OSCE have engaged in a “marriage of convenience”.³⁴ Russia needs the OSCE as an impartial internationally accepted mediator, and the OSCE provides an alternative to Russian-appointed intermediaries who would certainly be viewed with suspicion by Russian neighbours. Russia’s rhetoric as regards strengthening the OSCE as a collective security framework and its cooperation with the OSCE in the resolution of conflicts is fundamental to avoid not only possible Russian hegemonic ambitions, but also any Russian feelings of exclusion. In this context, Russia has been balancing the advantages and costs of its more or less commitment within the OSCE, in order not to question its position in the former Soviet Union area, while simultaneously obtaining legitimacy and the western community’s sanctioning for its actions in the neighbouring republics. Therefore, the “give-and-take-away” game that has become common in the OSCE-Russia relationship, evinced in the case of Chechnya.

Russian relations towards the OSCE are, and will probably remain, both competitive and cooperative according to Russian interests. Russia’s cooperative character may be influenced by the economic aid it is receiving from the west and to avoid discredit among its OSCE counterparts in the former Soviet area. Nevertheless, these factors have not revealed themselves as sufficiently strong to counter Russian activities, at times incongruent with the Helsinki principles, such as the armed intervention in Chechnya. The success of OSCE operations in the former Soviet space is a test to the organisation’s ability to pursue its goals, but it is simultaneously a test to the Russian willingness to become fully integrated in the international community. The pragmatic and realist policies of Vladimir Putin, which seemed to bring renewed attempts to solve many of the frozen conflicts in the former Soviet area, resulted in failure. The protracted character of the Chechen hostilities is an example. Uncertainty prevails and the course of Russian politics is still not clear. The OSCE, though not anymore in the field, will continue to monitor events in the republic, either criticising or applauding Russia according to its political moves and regarding its level of commitment to the organisation’s norms and principles. As regards the search for a political solution, most probably it is not so much a question of finding a new formula for an old problem, but more of applying political will, resolute action and balanced approaches, in other words, the old question of the need for political willingness and true commitment as fundamental ingredients for the resolution of old and new problems.

References

- Baev, Pavel: “The Evolution of Putin’s Regime: Inner Circles and Outer Walls”, *Problems of Post-Communism*, Vol. 51, No. 6 (2004), pp. 3-13.
- Brown, Archie (ed.) (2001): *Contemporary Russian Politics: A Reader*. Oxford, Oxford University Press.
- Cherkasov, Alexander and Lokshina, Tanya: “Chechnya: 10 Years of Armed Conflict”, *Helsinki Monitor*, Vol. 16, No. 2 (2005), pp. 143-149.
- Freire, Maria Raquel (2003): *Conflict and Security in the Former Soviet Union: The Role of the OSCE*. Aldershot, Ashgate.

³⁴ Michael Mihalka, “A marriage of convenience: The OSCE and Russia in Nagorno-Karabakh and Chechnya”, *Helsinki Monitor*, Vol. 7, No. 2 (1996), p. 15.



- “Compromissos e Interesses: Contradições na Relação OSCE-Rússia e o Caso da Chechénia”, *Política Internacional*, II série, Vol. 27 (2005), pp. 67-95.
- Ghébali, Victor-Yves: “The Russian Factor in OSCE Crisis: A Fair Examination”, *Helsinki Monitor*, Vol. 16, No. 3 (2005), pp. 184-187.
- Hurlburt, H.: “Russia, the OSCE and European Security Architecture”, *Helsinki Monitor*, Vol. 6, No. 2 (1995), pp. 5-20.
- Institute for Peace Research and Security Policy (ed.) (2004): *OSCE Yearbook 2003*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Iskandarian, Alexander (2000): *Background Information on Chechnya*. Moscow, United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR.
- Lapidus, Gail: “Contested Sovereignty: The Tragedy of Chechnya”, *International Security*, Vol. 23, No. 1 (1998), pp. 5-49.
- Lieven, Anatol (1998): *Chechnya: Tombstone of Russian Power*. New Haven, Yale University Press.
- Menon, R. and Fuller, G.: “Russia’s Ruinous Chechen War”, *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 2 (2000), Academic Search Premier Database.
- Mihalka, M.: “A Marriage of Convenience: The OSCE and Russia in Nagorno-Karabakh and Chechnya”, *Helsinki Monitor*, Vol. 7, No. 2 (1996), pp. 13-28.
- Pryde, Ian: “The Russian Conundrum”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 16, No. 1 (2003), pp. 165-180.
- Putin, Vladimir: “A State of the Nation Address to the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, 16 May 2003”, *International Affairs: A Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations*, Vol. 49, No. 4 (2003), pp. 1-17.
- “Status of Human Rights in the Chechen Republic, Autumn 2000, To the Committee of Legal Affairs and Human Rights of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 18 December 2000”, *Russian Politics and Law*, Vol. 39, No. 6 (2001), pp. 25-33.
- “The International Conference on the Cessation of War and the Establishment of Peace in the Chechen Republic”, *Russian Politics and Law*, Vol. 42, No. 1 (2004), pp. 48-97.
- White, Stephen (2000): *Russia’s New Politics: The Management of a Postcommunist Society*. Cambridge, Cambridge University Press.





UNISCI Discussion Papers

HIZB UT-TAHRIR (HT) EN EL VALLE DE FERGANA

AUTOR¹:

ANTONIO ALONSO

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

FECHA:

Octubre 2005

Introducción

El 11-S provocó, entre otras cosas, que las miradas se dirigieran hacia una región del planeta de poco interés mediático hasta ese momento: Asia Central. Allí, el fundamentalismo islámico ha echado raíces y se revela como cantera de futuros *yihadistas*. Tras el vacío provocado por el derrumbamiento de la ideología comunista, hubo un resurgir de lo religioso en Asia Central, desplazando de Moscú a La Meca el centro de veneración².

En este artículo me centraré en un grupo que ha adquirido cierta importancia a nivel global y que tiene en Asia Central, más concretamente en Uzbekistán, un buen laboratorio de experimentos: es *Hizb ut-Tahrir*.

1. Hizb ut-Tahrir al Islamiya (HT)

1.1. Definición y objetivos.

El Partido de la Liberación Islámica (HT) se define en sus documentos oficiales como “[...] una organización política islámica global que fue establecida en 1953 bajo el liderazgo de su fundador, el honorable erudito, pensador, hábil político y juez de la Corte de Apelación en Al-Quds [Jerusalén], Taqiuddin an-Nabhani”³. Pero, a pesar de autodenominarse “partido” u

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 Algunas pruebas de dicho interés en el caso de Uzbekistán: Se ha incrementado el número de peregrinos anuales a La Meca, pasando de 1500 en 1991 a 3800 en 2004; un total de 45.000 peregrinos entre ambas fechas. También ha crecido el número de instituciones religiosas, que pasaron de 119 en 1990 a 2153 en 2001. Además, desde 1991 se han graduado en distintas instituciones académicas islámicas cerca de 5000 alumnos. También se ha incrementado el nivel de instrucción religiosa de los imanes, pasando del 4,7% en 1997 al 82,2% en 2004. Son datos recogidos en Khusnidinov, Zukhiriddin: “The Uzbek response”, en Baran, Zeyno (ed.) (2004): *Conference Report. The Challenge of Hizb-ut-Tahrir: Deciphering and Combating Radical Islamist Ideology*. Washington, The Nixon Center.

³ Así es su presentación en las página web británicas <http://www.hizb.org.uk> o <http://www.1924.org>.



“organización política” no consta registrada como tal en ningún sitio⁴. Según la terminología de J.J. Linz, encajaría bastante bien en el tipo de “partido antisistema”, que opera dentro de él para transformarlo, para subvertir el orden.

El **objetivo** de la organización es establecer un Califato (*Khilafah*), que es la forma de Estado instaurada por Mahoma en el s. VII y que perduró intermitentemente a través de los siglos hasta su desaparición el 3 de marzo de 1924 (fecha clave para el imaginario colectivo del mundo islámico) con la caída del imperio Otomano tras la Primera Guerra Mundial y la creación del moderno (y laico) Estado turco de Mustafá Kemal⁵. Dicho Califato trataría de reunir bajo sí a la *Ummah*, la comunidad musulmana, lo que implicaría la desaparición de los actuales Estados islámicos y su sumisión bajo el Califa (*Khalifah*), Jefe supremo del Califato, puesto por Dios.

¿Cómo funcionaría tal sistema? Desde luego, no tendría mucho que ver con las democracias occidentales capitalistas como las concebimos actualmente ya que

Islam y Capitalismo están construidas sobre filosofías fundamentales completamente diferentes. Mientras el sistema capitalista reclama la soberanía para la humanidad (para los hombres), el sistema islámico reclama la soberanía para el Creador. Por esta razón, la democracia no es compatible con el sistema islámico.⁶

Así, mientras que en las democracias occidentales las leyes vienen de un Parlamento, en el Califato las leyes vendrían de la *Sharía*, del Corán, de Alá.

No obstante, intentando mantener una apariencia democrática, HT afirma que el Gobierno es responsable ante el pueblo y que debe haber elecciones y consultas. Pero se refiere a otro tipo de responsabilidad: el Califa debe ser fiel al Islam; si no lo cumple, debe ser expulsado. No se trata del concepto de “responsabilidad política” desarrollado en Occidente, sino de “responsabilidad religiosa”, ante el Creador, de fidelidad a Alá. HT entiende bien la diferencia entre ambos regímenes, por lo que anima a sus seguidores en Occidente a “no participar en las instituciones pero sí a usar todos los medios legítimos para que sus voces sean oídas” y urge en el mundo islámico “a trabajar con suma diligencia y rapidez para dismantelar (los actuales regímenes) y establecer en su lugar el sistema del Islam (el Califato)”⁷.

1.2. Estrategia y metodología.

Siguiendo sus mensajes, operan de diferente forma en el mundo islámico y en el occidental. En el primer caso, penetran en todos los niveles de la sociedad y tratan de generar un sistema que viva bajo las normas del Islam (que adopte la *Sharía*, la Ley coránica, como única fuente de legalidad, y que re-establezca el Califato) siguiendo el método y forma que propuso el mismo Mahoma.

⁴ Ver Cohen, Ariel: “Hizb ut-Tahrir: An Enemy Threat to US Interests in Central Asia”, *Heritage Foundation Backgrounder*, nº 1656, 30 de mayo de 2003.

⁵ En el papel de Califa, siguieron a Mahoma Omar (muerto en el 644), Usman (656) y Alí (661). Todos ellos asesinados por fanáticos extremistas.

⁶ http://www.hizb.org.uk/hizb/index.php?id=2160_0_44_0_M92

⁷ *Ibid.*



Mientras, en Occidente, afirman no querer cambiar los Gobiernos ya establecidos, sino simplemente preservar la identidad propia de las comunidades islámicas residentes allí, y mejorar la imagen del Islam proyectada en las sociedades occidentales a través del diálogo con políticos, pensadores y académicos.

En reiteradas ocasiones han proclamado que desean conseguir sus objetivos por medios pacíficos, que rechazan el uso de la violencia. Por eso promueven el trabajo intelectual y político, entablando debates, movilizándolo la opinión pública a favor del Islam y de todo lo que le rodea. Así, invitan a todo el mundo a acudir a sus manifestaciones, marchas, vigiliadas, conferencias, círculos de estudios, seminarios, discusiones al aire libre, panfletos, revistas,... Pero, a pesar de su insistencia en remarcar su supuesto pacifismo, basta con acudir a cualquiera de los instrumentos referenciados anteriormente para darse cuenta de que su mensaje incita al odio y a la violencia. Les cuesta mucho, por ejemplo, condenar los atentados de Nueva York, Washington, Bali, Madrid, Londres,... Además, rechazan la diferencia entre *musulmanes moderados* y *musulmanes radicales* que hacen los gobiernos occidentales (sobre todo después de unos atentados, para evitar que la gente focalice su odio y sus reacciones contra una comunidad religiosa, buscando excusarla), afirmando que sólo hay una clase de musulmanes, sólo hay un Islam y que ese tipo de diferenciaciones buscan dividir a la comunidad islámica y hacer que cooperen con los infieles (cosa aberrante para ellos).

Además, no queda muy clara su participación en ataques armados contra regímenes establecidos (como el que sufrió el difunto Hussein de Jordania en 1969) o su participación en reuniones con los talibán, Al-Qaeda⁸, etc. También deberían aclarar si, ya que operan en “todos los niveles de la sociedad”, tratan de influir también en el Ejército para lograr ese cambio de régimen pasando de un Estado laico (como es Uzbekistán) a un régimen islamista transnacional como es el Califato (*Khilafah*).

Para salir de dudas, miremos a los países en los que la organización ha sido prohibida. HT publicó en su página web una lista de países en los que les han silenciado (además de una lista de miembros encarcelados). Todos esos países poseen un grado de democracia muy pobre o son, directamente, dictaduras, y achacan dicha prohibición a la falta de libertad de opinión y de expresión. No obstante, en dicha lista olvidan (¿casualmente?) nombrar países donde ciertamente hay libertad de expresión y donde también han sido vetados: Alemania, Dinamarca⁹, Reino Unido...

Según Zeyno Baran y otros autores, la estrategia (oculta) que supuestamente está detrás de sus actos sería la siguiente¹⁰:

⁸ En relación a este punto cabe destacar que las informaciones son contradictorias, ya que mientras los servicios secretos británicos afirman que no hay evidencia de tales lazos, los estadounidenses los afirman categóricamente. No obstante, siguiendo las investigaciones de Rohan Gunaratna, Profesor Asociado del Instituto Estudios Estratégicos y de Defensa de Singapur, varios miembros veteranos de Al-Qaeda son antiguos miembros de Hizb-ut-Tahrir, como Khalid Shaikh Mohammed y Abu Musab al-Zarqawi.

⁹ No obstante, Dinamarca acogió terroristas chechenos, considerándoles refugiados políticos, víctimas de la represión de los Derechos Humanos por parte de Rusia. Es una de otras tantas muestras de cómo Europa acoge como refugiados políticos a terroristas, sean palestinos, kurdos, chechenos,...

¹⁰ Ver en Baran, Zeyno (ed.) (2004): *Conference Report. The Challenge of Hizb-ut-Tahrir: Deciphering and Combating Radical Islamist Ideology*. Washington, The Nixon Center. En otro artículo del mismo autor publicado en 2005 (“Radical Islamists in Central Asia”, *Current Trends in Islamist Ideology*, Washington, Hudson Institute) acota dichas fases con fechas exactas: primera fase, infiltración en la sociedad: 1993 – febrero 1999; segunda fase, ataques terroristas: febrero 1999 - abril 2003; tercera fase, de asalto paulatino al poder: abril 2003 – hasta hoy.



- 1) Etapa de adoctrinamiento pacífico a grupos reducidos.
- 2) Etapa de influencia en las elites, en los puestos más influyentes, sobre todo el Ejército (como sucede en Pakistán, donde el Ejército y los servicios secretos han sido más fieles al Islam radical que al Presidente).
- 3) Alcanzada una fuerte “masa crítica”, etapa de derrocamiento del poder establecido y restauración del Califato.

Según declaran portavoces de la organización, siguen esta estrategia porque es la misma que usó Mahoma para establecer el primer Califato de la historia (s. VII), promoviendo primero una opinión pública contraria al sistema corrupto de Quraysh en La Meca, hasta que contó con una masa crítica que lanzó contra el régimen establecido, generando un nuevo orden.

Su estructura es parecida a la de las células bolcheviques de la era comunista: células de cinco a siete personas, donde sólo uno, el guía, conoce al estadio jerárquicamente superior del que recibe el adoctrinamiento y las órdenes. Esta estructura fuertemente jerarquizada asegura la unidad doctrinal y la eficacia en la acción.

En su metodología rechaza el “gradualismo”, entendido éste como una trampa en la que se cae por el deseo de negociar y compartir el poder con gobernantes que no se guían por la *Sharía* y que tiranizan a su pueblo. No obstante, su estrategia sí es *gradual*, ya que sigue una serie de fases, y, a la vez, *revolucionaria*, pues trata de destruir el orden establecido y reponer el sistema del Califato (para el que han elaborado un proyecto de constitución).

Las etapas de su acción, definidas por el propio partido, son:

- 1) Etapa de la cultura, en la que se promueven discusiones, exposición de ideas del partido, difusión de las mismas a través de seminarios, conferencias, charla, mesas redondas, entrevistas en medios de comunicación etc. Es un trabajo a nivel individual.
- 2) La etapa de la interacción con la *Ummah* intenta convencer al resto de la comunidad islámica de la necesidad de crear un Califato.
- 3) La etapa final, en la que una serie de pacíficas manifestaciones harían que cayera un Gobierno tras otro, proclamándose inmediatamente el Califato, al frente del cual habría un Califa (que aún no ha sido señalado quién sería)¹¹.

Una cuarta etapa vendría representada por el día después, en el que, una vez establecido el Califato, la política interna deberá ser coherente con la *Sharía* y la política exterior deberá ser reflejo del celo y del amor al Islam, lo que lleva aparejado la expansión del mismo: “La *yihad* es el método usado para lograr los objetivos de la política exterior del Estado Islámico”¹². Esta *yihad* implicaría el uso de las fuerzas armadas¹³.

¹¹ El caso de la Revolución Iraní de finales de los años 70 se convirtió en modelo para el imaginario islámico, pues se dio un auténtico renacimiento de lo religioso que llegó a tomar el poder y, desde la base hasta la cúspide de la sociedad y del Estado, todo está permeado por el Corán y la *Sharía*.

¹² Salam, Zahid-Ivan (2001): *Jihad and the Foreign Policy of the Khilafah State*. Londres, Al-Khilafah. p. 62.

¹³ *Ibid.*, p. 7.



1.3. ¿Es violento HT?

Tras los atentados de julio de 2005 en Londres, Tony Blair ha impulsado una nueva legislación antiterrorista, que incluye expresamente la prohibición en su territorio de HT, por lo que toda su actuación se convertirá en ilegal en ese país¹⁴. Tal prohibición explícita viene del estudio de sus escritos. Algunos intelectuales se esfuerzan en demostrar su carácter no violento y tratan de desligarla de otras organizaciones violentas (como Al-Qaeda, Al-Mujahiroun, el IMU¹⁵, los talibán,...), aduciendo que en estos momentos no son violentos, que ese no es su estilo ni su método¹⁶.

Pero en su argumentación, dan razonamientos inaceptables para quien defienda la democracia occidental tal y como la conocemos (que ciertamente es mejorable). Reconocen ellos mismos que su objetivo es establecer un Califato, regido por la *Sharía*, que rechazan la existencia de un Estado para Israel y que buscan aniquilarlo, y que odian la política exterior de los EE.UU., a quienes acusan de provocar, con su política neocolonialista, una gran injusticia en el mundo que explicaría la existencia de elementos violentos (aunque ellos siempre defiendan la no-violencia). Reclaman para ese futuro Califato la prerrogativa de lanzar una *yihad*, una guerra santa, para expandir ese sistema por todo el mundo¹⁷, pues es el mejor y, “en cuanto los occidentales prueben las mieles del sabor de la verdadera libertad y la justicia, se echarán en sus brazos”¹⁸.

¹⁴ Ver el artículo de Priego, Alberto (2004): “Beslán: un punto de inflexión en la lucha contra el terrorismo checheno”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 6 (octubre 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>. En él, el autor hace una lectura del atentado de Beslán como punto de inflexión en la lucha contra el terrorismo por parte de Rusia, y cómo afectó el mismo a las percepciones de la UE acerca del respeto a los Derechos Humanos en Chechenia y de la lucha contra el terrorismo.

¹⁵ El *Islamic Movement of Uzbekistán* (Movimiento Islámico de Uzbekistán) es un grupo rebelde semi-extinto, prácticamente inoperante, que intentaba poner en jaque al régimen de Karimov. En su lucha contra el terror junto con la coalición internacional en Afganistán, Karimov consiguió deshacerse de sus cabecillas y la mayoría de los militantes. De hecho, algunos miembros del MIU han pasado a formar parte de HT.

¹⁶ Es el caso de Jean-François Mayer en “Hizb ut-Tahrir, The Next Al-Qaeda, Really?”, *PSIO Occasional Paper* 4/2004. Otro ejemplo es Ahmed Rashid, quien se limita a afirmar que aún no han iniciado la senda de la violencia. Por supuesto, también son defensores de esta tesis la propia organización.

¹⁷ En su discurso de 11 de octubre de 2005 ante la *National Endowment for Democracy*, el Presidente Bush declaró: “We know the vision of the radicals because they've openly stated it -- in videos, and audiotapes, and letters, and declarations, and websites.

First, these extremists want to end American and Western influence in the broader Middle East, because we stand for democracy and peace, and stand in the way of their ambitions. Al Qaeda's leader, Osama bin Laden, has called on Muslims to dedicate, quote, their "resources, sons and money to driving the infidels out of their lands." Their tactic to meet this goal has been consistent for a quarter-century: They hit us, and expect us to run. They want us to repeat the sad history of Beirut in 1983, and Mogadishu in 1993 -- only this time on a larger scale, with greater consequences.

Second, the militant network wants to use the vacuum created by an American retreat to gain control of a country, a base from which to launch attacks and conduct their war against non-radical Muslim governments. Over the past few decades, radicals have specifically targeted Egypt, and Saudi Arabia, and Pakistan, and Jordan for potential takeover. They achieved their goal, for a time, in Afghanistan. Now they've set their sights on Iraq. Bin Laden has stated: "The whole world is watching this war and the two adversaries. It's either victory and glory, or misery and humiliation." The terrorists regard Iraq as the central front in their war against humanity. And we must recognize Iraq as the central front in our war on terror.

Third, the militants believe that controlling one country will rally the Muslim masses, enabling them to overthrow all moderate governments in the region, and establish a radical Islamic empire that spans from Spain to Indonesia. With greater economic and military and political power, the terrorists would be able to advance their stated agenda: to develop weapons of mass destruction, to destroy Israel, to intimidate Europe, to assault the American people, and to blackmail our government into isolation.”. Parece que la estrategia está bastante clara, así como su objetivo final: crear un Estado islámico que abarque desde España hasta Indonesia.

¹⁸ Zahid-Iran Salam (2001): “Jihad and the Foreign Policy of the Khilafah State”. Londres, Al-Khilafah, p. 82.



Lo más probable es que simplemente sea un problema de mentalidades, de culturas. El 11 de agosto de 2005 HT emitió un comunicado protestando contra las medidas del Gobierno de Blair. En él se pregunta: “Si no directamente, ¿acaso somos culpables de incitar indirectamente al terrorismo al radicalizar a la juventud musulmana de Inglaterra a través de la llamada a la vuelta al sistema del gobierno del Califato?”. La respuesta que se puede dar a esa pregunta es “sí”. En efecto, generar una opinión pública favorable a tal sistema de gobierno lleva parejo el germen del odio contra EE.UU., Israel y Occidente, además de una conciencia imperialista de desprecio de los valores occidentales y de sobrevaloración del Islam. En Occidente, sin embargo, sí hay libertad para elegir. Mucho me temo que en tal Califato no habría libertad. Y es lícito que una democracia quiera blindarse frente a quienes pretenden destruirla aprovechándose de sus propios beneficios. En la UE siempre se ha buscado que los avances en el terreno de la seguridad no supongan una excesiva merma de los derechos individuales/libertades cívicas; es más, se trabaja a fondo, se buscan fórmulas que permitan avanzar en ambos terrenos a la vez.

No se puede dudar de la buena fe de esas personas, y seguro que cuando formularon aquella pregunta (“¿...acaso somos culpables...?”) esperaban que la respuesta fuera “NO”, que ellos no tienen nada que ver con la semilla de la violencia, que eso es más bien culpa de enviar tropas a Afganistán e Irak, de apoyar a tiranos en los países islámicos,... Pero la semilla del odio da como fruto la violencia. Otra pregunta muy distinta es si es un paso en la dirección correcta o equivocada, si esta decisión de remitir a la clandestinidad a HT será contraproducente o no, si esto hará que desaparezca o que incremente su número de afiliados y su popularidad entre la comunidad musulmana en el Reino Unido.

2. La expansión de HT

2.1. En países occidentales.

Además de estar activo (legal o ilegalmente) en países islámicos, HT también actúa en países occidentales tales como Canadá, EE.UU., Alemania, Dinamarca y Gran Bretaña. Cabe destacar también que han manifestado su interés por países como España, Bélgica, Holanda, Austria,... En definitiva, allí donde haya una importante colonia musulmana. Debemos reseñar de antemano que la causa de que HT haya sido prohibido en los países occidentales no es por haber cometido actos violentos sino por haber incitado al odio, “por cargar ideológicamente” las armas de los violentos, por proporcionarles a estos un arsenal de motivos (con cierta base veraz pero, al fin y al cabo, sólo medias verdades).

El debate acerca de si debe considerarse peligroso un grupo que incite al odio es un debate ya cerrado en las sociedades occidentales. Además de peligroso se le considera cómplice de terrorismo o incluso de terrorismo directamente. Prohibir este tipo de grupos puede parecer un gesto autoritario. Ciertamente, se censura su ideología, se cercena la libertad de expresión y de pensamiento. Pero todos los derechos y libertades tienen un límite: el respeto a los Derechos Humanos, y entre ellos el fundamental es el derecho a la vida¹⁹. La democracia no puede permitir que florezca en su interior el cáncer del radicalismo y de las ideologías que amparan, justifican y promueven el odio y la violencia.

¹⁹ “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona” (art. 3, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*).



Por eso, en Alemania fue prohibido en enero de 2001. En Dinamarca, en noviembre de 2002, su líder, Fadi Abdel Latif, fue imputado por incitar al odio racial, y poco después el partido fue prohibido. El Gobierno holandés hizo lo mismo²⁰. El último y más sonoro caso es el de Gran Bretaña, entre otras cosas porque se le considera la base de esta organización global. En agosto de 2005 Tony Blair incluyó su prohibición (junto con la de otros grupos) dentro de un paquete de medidas antiterroristas, entre las cuales se encuentra el vetar la entrada al país a clérigos o a quien predique el odio. Según el Gobierno británico, hay una serie de comportamientos inaceptables que constituyen una amenaza indirecta a la seguridad nacional. “Las reglas del juego han cambiado”, es el nuevo slogan del Gobierno Blair. Omar Bakri Mohammed, ex miembro de HT, fundador del movimiento Al-Muhajiroun, ha sido expresamente vetado por el Gobierno británico. Se le prohíbe regresar al Reino Unido, su residencia habitual, donde viven sus siete hijos, ya que se le acusa de haber lanzado mensajes de aprobación de una eventual toma de rehenes en las escuelas británicas (como sucedió en el secuestro de la escuela de Beslán, Ossetia del Norte, del 1 al 3 de septiembre de 2004, y que se saldó con más de 330 muertos, la mayoría de ellos niños), o haber elogiado acciones terroristas como los ataques del 11-S o los que suceden a diario en Afganistán e Irak.

Pero, ¿cómo ha sido la actuación de HT en sociedades abiertas? ¿Cómo ha sido su forma de actuar y de reclutar a nuevos candidatos? Aprovechando las libertades y garantías de nuestras sociedades, han utilizado gran cantidad de medios para darse a conocer e influenciar en los ambientes musulmanes: la prensa, la radio, la TV, Internet, música *rap*, reparto de panfletos en campus universitarios y barrios musulmanes,...

Para ser miembro de HT hay que pasar previamente por un periodo de adoctrinamiento. Éste incluye, entre otras cosas, la colaboración con la organización a través del reparto de panfletos. Así, podemos encontrar el testimonio de jóvenes que hartos de perder su tiempo en la organización realizando dicha actividad, la han dejado y ya no buscan materializar los ideales de la misma. Después de asistir semanalmente durante dos años a las enseñanzas del *guía*, éste examina al candidato y valora su aptitud para ser miembro de la organización, si comparte sus fines y sus métodos, si sostiene su adhesión a los principios del partido (supremacía del Islam, necesidad imperiosa de instaurar el Califato, etc). Si es verdaderamente apto, pasa a ser miembro y a conocer otras células de HT en el país.

En los países democráticos sí se conoce la identidad del portavoz nacional de HT, que no tiene por qué ser el máximo líder (quien realmente da las órdenes e instrucciones). Por ejemplo, en Gran Bretaña es el Dr. Imran Waheed, para los hombres, y, para las mujeres, la Dra. Nazreen Nawaz.

La población objetivo de su reclutamiento es principalmente la juventud, los estudiantes y, sobre todo, las elites profesionales. Por ejemplo, en agosto de 2003 HT organizó en Birmingham una conferencia titulada: “*British or Muslim?*” (“¿*Británicos o musulmanes?*”), cuyos ponentes fueron el Dr. Abdul Salaam (casado, dentista), Waleed Gubbara (casado, dos hijos, director de ventas y de marketing), Taji Mustafa (casado, tres hijos, ingeniero informático), Kamal Abu Zahra (casado, tres hijos, traductor de árabe), y Shaban ul-Haqq (programador informático). El perfil de los ponentes es, en gran medida, reflejo del perfil del público al que desean atraer²¹.

²⁰ En estos países han mantenido también contactos esporádicos con la extrema derecha, aunque no es la norma general.

²¹ No obstante, para organizar eventos allí donde se sospecha que no es bueno usar su nombre, HT usa otros como la *Sociedad Islámica*, el *Frente Islámico*, el *Frente Islámico Internacional*, el *Foro Islámico contra el*



2.2. En países de mayoría musulmana.

Sin intención de ser muy prolijo, podemos señalar que en los países de tradición musulmana HT tiene cierta raigambre, desde Egipto y Palestina hasta Indonesia. En cada país se les da un tratamiento diferente. Mientras en Egipto, Uzbekistán y todo el resto de estados de Asia Central se les trata como a terroristas, y están fuera de la ley, en Indonesia son tolerados, en los territorios controlados por el Gobierno Palestino son bien recibidos, y en Afganistán fueron acogidos junto con el Movimiento Islámico de Uzbekistán.

En el caso del caótico Irak, aún no se han detectado terroristas suicidas de nacionalidad uzbeca o provenientes de este grupo. Aunque no se puede entrar en calificaciones precisas acerca de la gente que se inmola masacrando *hermanos en la fe*, podemos afirmar que quien se sitúa a la cabeza del movimiento (terrorista) insurgente es el grupo de Al-Zarqawi²² (esto es, Al Qaeda) y que, hoy por hoy, HT no ha dado el salto a la “*inmolación solidaria*”, esto es, trasladarse a otros campos de batalla diferentes al propio (Asia Central), a pesar de su influencia en la diáspora de las comunidades provenientes de Asia Central y del Cáucaso (especialmente Chechenia).

Al hilo de esta última afirmación, es importante subrayar que HT ha estado presente en Asia Central allí donde ha habido una situación más problemática, allí donde ha habido la más ligera posibilidad de subvertir el orden establecido. Por ejemplo, parece que fue uno de los apoyos más fuertes en las revueltas de marzo de 2005 en Kirguizistán, en el distrito de Osh (en el valle de Fergana) y sigue infiltrándose cada vez con más fuerza en Tayikistán (a pesar de que éstos son *chiies*), dando por descontado el empuje que está experimentando en Uzbekistán.

Sin embargo, el caso que más nos puede interesar es el de Turquía, ya que es un país laico constitucionalmente, aunque el partido del Gobierno y su sociedad son islámicos. Allí parece ser que no ha triunfado, debido en gran parte al despegue económico que está teniendo lugar, a su deseo de entrar en la UE (intentando para eso cumplir con los requisitos de ingreso, tanto a nivel de Gobierno como de opinión pública, hablando de manera muy general) y a las sospechas gubernamentales. Para hablar de Turquía debemos precisar antes con quién la comparamos. Efectivamente, si la comparamos con la UE o con Occidente en general, la libertad religiosa o el bienestar económico son todavía bajos; pero si la comparamos en estos mismos temas con otros países de mayoría musulmana, podemos afirmar que es un alumno aventajado. Por eso, no se mira con gran preocupación que HT organice manifestaciones por las calles ni que predique en lugares públicos (donde les dejen), pues no es un grupo percibido como amenaza, aunque el gobierno desconfíe, sino simplemente como un grupo de gente organizada secreta y férreamente que revela solamente la parte más amable de su ideología y organización, cuyo mensaje no encuentra mucha acogida en la gente y que, a pesar de todo, tiene su utilidad para expandir la influencia de Turquía en Asia Central, dada, entre otras cuestiones, la red de escuelas y universidades que el grupo de Fethullah Gülen²³ mantiene en

Comunismo, Publicaciones Al-Khilafah, las Juventudes del Partido de la Liberación, Juventud Asiática (Waltham Forest), el *Comité 1924, Foro de medios musulmanes* (en la University College of London), la *Sociedad Musulmana de Asuntos Actuales* (en la Universidad de Leeds), la *Sociedad del Nuevo Mundo* (en las Universidades de Nottingham y de Sheffield).

²² Ver nota 8.

²³ Fethullah Gülen, ligado al movimiento *Nurkuluk* de Turquía, vive en Estados Unidos, habiendo tenido que marcharse de Turquía porque el ambiente no le era muy favorable. Véase Cheryl, Bernard: “Central Asia:



Asia Central²⁴. El mensaje que funciona en Uzbekistán (“hay un Gobierno opresor, que nos coarta la libertad religiosa, que no deja que la *Sharía* sea la Ley del pueblo”) no puede funcionar en Turquía debido precisamente a los avances realizados en materia de bienestar social y de libertad religiosa, aunque, como señalan algunos analistas, fue el descontento social el que aupó a Erdogan al poder.

3. HT en el valle de Fergana

¿Por qué ha tenido éxito HT en Uzbekistán? Una serie de factores (históricos, geográficos, sociales, económicos, políticos) explican en parte el éxito de este grupo de origen palestino – jordano en Asia Central. Para entender el presente de la organización en Uzbekistán, debemos echar un vistazo a los acontecimientos del último siglo.

3.1 El valle de Fergana

El **marco geográfico** en el que se encuadra el centro neurálgico de HT, el valle de Fergana²⁵, es una depresión del terreno (400-500 m de altitud sobre el nivel del mar) situado entre los elevados sistemas montañosos de Chatkal, Alai, Turkestán y Kuramin (con picos de más de 7.000 m)²⁶. Es un territorio de 22.000 km² compartido por tres repúblicas ex-soviéticas de Asia Central: Uzbekistán (provincias de Fergana, Andijan y Kokand), Kirguizistán (provincias de Batken, Osh y Jalalabad) y Tayikistán (provincia de Soghd, capital Khodjen)²⁷.

En estos momentos la **industria** más próspera es la fabricación de coches, con firmas como la coreana Daewoo (en Namangan). También hay una producción creciente de papel, cuero, etc. Además, desde 1908 cuenta con varias refinerías de petróleo. El gas natural del oeste de Uzbekistán llega al valle a través de gasoductos para ser transformado en fertilizantes. Pero la actividad económica que se ha mantenido desde hace siglos es el comercio, ya que, históricamente, el valle de Fergana fue una parada importante en la llamada Ruta de la Seda, que conectaba el Lejano Oriente con Oriente Medio y Europa.

Su **composición demográfica** es de lo más variopinta, siendo una muestra de multietnicidad. Tradicionalmente, los grupos mayoritarios que han habitado la zona fueron

“Apocalypse Soon” or Eccentric Survival?”, en Rabassa, Angel M.; Cheryl, Benard; Chalk, Peter; Fair, Christine C.; Karasik, Theodore; Lal, Rollie; Lesser, Ian; Taler, David (2004): *The Muslim World after 9/11*. Santa monica, RAND, p.352.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ El valle de Fergana es la región más fértil y más densamente **poblada** de Asia Central, con cerca de 9 millones de habitantes y zonas con 550 habitantes / Km². Debe su fertilidad a dos ríos, el Naryn y el Kara Daria, que al unirse en sus confines, cerca de Namangan, forman el Sir Daria. El clima de este valle es seco y caluroso, con temperaturas entre 20° C (en marzo) hasta los 35-40° C en junio-agosto). La estación seca comienza en abril y la lluviosa en octubre, bajando las temperaturas a -20° C (diciembre-enero). En cuanto a la **agricultura**, en la zona, desde el periodo soviético, sólo se cultiva algodón, aunque ahora se intenta volver a una situación más plural (trigo, maíz, arroz, tabaco,...), pero el suelo está exhausto y emponzoñado con fertilizantes inapropiados.

²⁶ No debe confundirse la provincia uzbeca de Fergana con el valle de Fergana, que es mucho más amplio y se extiende por tres países. Debo hacer notar, además, que la grafía de ciertos nombres puede variar dependiendo de las traducciones; yo procuraré seguir una nomenclatura única. Por ejemplo, *Andijon* puede escribirse como *Andijan*, o como *Andizan*,...

²⁷ En este artículo nos hemos centrado en el caso de Uzbekistán, ya que es el país que más territorio ocupa del valle y donde se desarrollan los eventos más destacados en los últimos meses.



sartos y uzbekos en el valle, y kirguizes en las montañas. Otros grupos presentes en la zona eran los tayikos, kashgarianos, kipchajos, judíos y gitanos. Además, los rusos (eslavos), se hicieron después con el control de la zona, viniendo a habitarla, aunque en minoría.

En este valle se ha desarrollado un estilo de vida que trata de huir de sus respectivos gobiernos autoritarios. Además de ser hogar para muchos refugiados, es una región en la que se mezcla gente que sólo intenta sobrevivir en un entorno económico hostil con gente que se dedica a todo tipo de tráfico ilegales, como por ejemplo HT.

Las artificiales divisiones administrativas creadas por Stalin en 1925 (repartiendo entre tres Estados el valle) no han impedido el desarrollo más o menos autónomo de esta región, ya que escapa al control efectivo de sus respectivos gobiernos que son, a las claras, autoritarios (aunque algunos de ellos hayan iniciado tímidas reformas democráticas), con voces que reclaman incluso la formación de un Estado independiente para esta región²⁸.

3.2. Breve recorrido histórico de Uzbekistán.

Para entender el presente del valle de Fergana, debemos fijarnos en la evolución de Uzbekistán, país al que pertenece la mayor parte del territorio del valle. Este fue un enclave codiciado disputado por persas, griegos (con Alejandro Magno), China, árabes,... y, en último lugar, el Imperio Ruso²⁹. Todos ellos se asentaron allí y dejaron su impronta, pero quien tuvo más éxito en aquella empresa fueron los árabes.

La **Revolución Bolchevique** de 1917 acabó con el Imperio zarista, pero mantuvo una política parecida para la zona y sus habitantes. Durante los años de dominio soviético, hubo una convivencia más o menos pacífica entre las elites locales y las elites moscovitas, con etapas de mayor intervención (bajo Jrushchov, por ejemplo) y etapas de más alejamiento (la Segunda Guerra Mundial). Sin embargo, en 1983, el “*escándalo del algodón*” salpicó a **Sharaf Rashidov**, Secretario General del Partido Comunista de Uzbekistán desde 1959. **Gorbachov**, a su llegada al puesto de Secretario General del PCUS, retomó la política centralizadora, intentando aglutinar en torno a Moscú la dirección de la URSS. En este periodo, la represión religiosa fue feroz, con las habituales purgas, encarcelamientos, penas de

²⁸ Con la caída de la estructura zarista, el Gobierno Provisional de San Petersburgo estableció pronto un *Comité del Turkeistán*; pero en seguida comenzaron a surgir tensiones con los *soviets* locales. En 1918, las tensiones entre los líderes bolcheviques en Rusia, el *soviet* de Tashkent y los líderes nativos se intensificaron. La intención de los bolcheviques era atraer a las autoridades políticas de Tashkent bajo su control e integrar a los musulmanes autóctonos dentro de la estructura del Partido y de la Administración del Estado. El primer paso para lograr dicho objetivo fue el establecimiento de la *República Socialista Soviética del Turkeistán Autónomo* el 31 de abril de 1918. Sin embargo, el camino hacia la definitiva división administrativa del territorio establecida por Stalin, estuvo plagado de enfrentamientos, luchas, sangre y dolor, siendo uno de los episodios más importantes de la Guerra Civil Rusa. Tras la caída del zar, Rusia se vio envuelta en una guerra civil que enfrentó entre 1917 y 1921 al Ejército Rojo y al Ejército Blanco, acabando con la victoria del primero. El movimiento nacionalista *Basmachi* (en el que se basan los *talibán*) se alió con los ingleses y al Ejército Blanco, siendo particularmente activo en el valle de Fergana, llegando a tomar gran parte de la región en 1919. No obstante, este movimiento fue derrotado en 1922 por los bolcheviques, tomando éstos el control formal de toda la región y comenzando así una nueva etapa de su Historia, dentro del régimen soviético de la URSS. Merece un estudio aparte la suerte que corrieron las regiones de Jorezm y Bujara, que obtuvieron de Moscú un trato especial, en primer lugar como regiones autónomas y luego como repúblicas independientes, miembros fundadores de la URSS en diciembre de 1922.

²⁹ Para el objetivo de este artículo es importante reseñar simplemente la Batalla de Talas, en el 751, que marcó la victoria del Islam en la zona y la retirada de China de la misma.



muerte, censura,... pues la religión en general y el Islam en particular, es, según el comunismo, una ideología, una superestructura que envenena las mentes de la población, y que compite con el propio comunismo. De hecho, según la doctrina soviética, ambas cosas son incompatibles. Pero al caer el sistema comunista, hubo una vuelta a la religión, por un doble motivo: por una búsqueda de las raíces nacionales, y por una búsqueda de un sustituto de la doctrina soviética (pues el ser humano necesita vitalmente repuestas para sus interrogantes, sean profundos o no tanto, y no los va a buscar en una ideología fracasada).

Durante la “*perestroika*” surgieron **partidos** ecologistas (en torno a la cuestión de la desecación del Mar de Aral, partidos culturales (como el *Birlik*, Unidad), de oposición (el *Erk*, Libertad),... Pero el Partido Comunista siguió siendo el hegemónico, por lo que no se podía hablar de pluralidad. No obstante, proliferaron **asociaciones musulmanas**, se construyeron nuevas mezquitas, los impedimentos para su construcción fueron quitados progresivamente; además, se permitió la **educación religiosa** (que antes había sido prohibida estrictamente y había persistido sólo clandestinamente entre las poblaciones musulmanas más devotas de Daguestán, Tayikistán y el valle de Fergana). También comenzó a aparecer **literatura islámica**, pero importada de Oriente Medio u otros países vecinos. En los **medios de comunicación** los periodistas pasaron de una postura monolítica contra el Islam a una postura con más dudas. Incluso algunos medios, como *Ogonek*, se convirtieron en foros abiertos para que los musulmanes expusieran sus puntos de vista, incluso cuando éstos eran contrarios a los del PCUS.

Los sucesos de junio de 1989 en el valle de Fergana (el conflicto entre uzbekos y la minoría *mesketia*), llevaron a la destitución de Rashidov y a la llegada a las más altas cotas de poder de quien desde entonces y hasta hoy ha dirigido los destinos de Uzbekistán: **Islam Karimov**. No obstante, las tensiones interétnicas prosiguieron en todo el valle, incluido el distrito kirguiz de Osh y la región fronteriza uzbeca de Andijan. En 1990 Karimov llegó al puesto de Presidente de la República, lo que facilitó el camino hacia la independencia³⁰, reafirmando la identidad uzbeca, la lengua, los símbolos,... El proyecto soviético de modernización alteró, no obstante, la región de *Transoxiana*³¹ de manera fundamental, aunque no siempre en la dirección ideada por los soviéticos. No cabe duda de que fueron ellos los que pusieron los pilares del nuevo Estado uzbeko (al generar unas fronteras que no existían previamente, con todo el esfuerzo que hay detrás de homogeneizar el interior y acentuar las diferencias con el exterior). Este proceso se aceleró con la caída del sistema comunista, caída que los líderes no deseaban, pues eran comunistas reconocidos, pero que supieron aprovechar³².

³⁰ No debemos olvidar, no obstante, que Uzbekistán no se significó por ser una de las Repúblicas más rebeldes dentro de la URSS. Es más, fueron otros los que dieron asilo a los golpistas de agosto y fueron otros los primeros en declarar la independencia. La actitud de Karimov fue de esperar a ver cómo se desarrollaban los acontecimientos.

³¹ *Transoxiana* significa “entre dos ríos”, el Amu Daria y el Sir Daria.

³² En agosto de 1991 se desencadenó en Moscú una serie de acontecimientos que, por la falta de información, causaron desorientación e incertidumbre. Gorbachov desaparece durante unos días. Nadie sabe si ha sido secuestrado, si es un golpe de Estado,... El resultado, bien conocido, fue el derrumbamiento del sistema comunista y el desmembramiento de la URSS. Aquel mismo 31 de agosto, el Soviet Supremo de la UzRSS votó a favor de declarar la independencia de la República Socialista Soviética de Uzbekistán, pasando a denominarse simplemente *República de Uzbekistán*. En medio de tan desconcertante situación se erigió como guía del país no un nuevo líder, sino el que era en aquellas fechas el máximo dirigente del Partido Comunista Uzbeco: Islam Karimov.



Durante estos 14 años, Karimov ha llevado a cabo una política orientada a reafirmar la identidad nacional uzbeca, una política secularizadora³³ y una política económica orientada a explotar sus recursos naturales (algodón, remolacha, forrajes, gas,...) y a los pequeños comerciantes. En este tiempo no ha hecho una transición hacia la democracia (aunque en su Constitución se contemple la división de poderes, la celebración de elecciones periódicas, etc), sino que ha iniciado un camino de autoritarismo y de culto personalista a su figura (aunque no de manera tan pronunciada como el Presidente de Turkmenistán).

La corrupción en esta región ha sido y es rampante. La falta de libertades, palmaria. Las detenciones arbitrarias y las torturas en cárceles están al orden del día. La pobreza, el hambre y la miseria llaman a la puerta de los hogares medios uzbecos. Ocupa uno de los puestos más bajos en la lista de Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD (el 100 de 175).

En sus relaciones internacionales ha oscilado entre una postura pro-rusa y una postura de apoyo a EE.UU. en su lucha contra el terror, solicitando de unos y otros ayuda económica³⁴.

3.3. La cuestión religiosa en Uzbekistán.

En medio de la situación generada por el Gobierno Karimov, los grupos radicales que tratan de desbancarle hacen su agosto ya que prometen cambiar el orden establecido en cuanto ellos lleguen al poder. Si, además, a su nota de radicalidad le añadimos la de “*fundamentalista islamista*”, obtenemos una mezcla explosiva, una masa de gente dispuesta a luchar hasta dar la propia vida porque no tienen nada que perder y mucho que ganar. Si a eso le sumamos la práctica indiferencia de Occidente (con la salvedad de las sanciones promovidas por EE.UU. y la UE, sus programas de ayuda económica, de cooperación al desarrollo, etc) hacia la situación del país, la pasividad y permisividad hacia las actuaciones de Karimov, y el beneplácito para todo ello por parte de EE.UU. (quien a cambio de hacer la vista gorda tenía permiso para usar la base aérea de Karsi-Janabad, cerca de la frontera con Afganistán; tras los incidentes de mayo de 2005 en Andijan, ha cambiado el tono de las relaciones), los islamistas tienen muy a mano una de sus mejores coartadas para el terrorismo: “el colonialismo ejercido por Occidente ha esquilado nuestros recursos; por eso somos aún hoy pobres, y lo seguiremos siendo si nuestros gobernantes nos dan la espalda y negocian con Occidente”. No obstante, los observadores de organizaciones internacionales presentes en la

³³ Dependiendo de sus compañeros de viaje, ha seguido una política más secularizadora o simplemente proporcionando una versión oficial del Islam, controlada por el Gobierno, que pretende ser el contrapunto moderado a los grupos extremistas.

³⁴ Uzbekistán es parte de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), que vino a “sustituir” a la URSS. Formó parte del Tratado de Seguridad Colectiva de la CEI pero se retiró del mismo en 1999. Es el miembro díscolo del GUUAM (iniciativa de seguridad regional integrada por Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldavia), entrando tarde a formar parte de él, saliéndose después, aunque después reanudó sin más sus actividades dentro del grupo propulsado por EE.UU. El 5 de Mayo de 2005 notificó a la presidencia moldava que se retiraba de la organización. Es miembro de la OSCE, de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) y del CACO (Central Asian Cooperation Organization). Por último, cabe destacar que es parte de la Organización para la Cooperación de Shangai (OCS) que incluye a los cinco países de Asia Central más China y Rusia, siendo Tashkent la sede de su Estructura Regional Anti-Terrorista (RATS). Uzbekistán se está volcando más en la OCS que en el GUUAM, dado que ha encontrado en Putin un aliado en su lucha contra el terrorismo más “*comprensivo*” (léase, *tolerante, permisivo*) que la UE o incluso que el mismo EE.UU., quienes tras los sucesos de Andijan le ha dado la espalda pidiendo que le impusieran sanciones. De hecho, es indicativo de las relaciones EE.UU. – Uzbekistán el hecho de que Condoleezza Rice haya viajado a la zona a principios de octubre y haya visitado Kirguizistán, Afganistán, Pakistán,... pero no Uzbekistán. Precisamente, tras los citados sucesos, Karimov viajó a Moscú para entrevistarse con Putin; algo más que una visita de pura cortesía.



zona aseguran que, aunque es cierto que hay organizaciones radicales islamistas, no toda la oposición al régimen es terrorista, sino que dicha acusación ha sido sostenida por el régimen uzbeko para reprimir impunemente demandas justificadas. Un ejemplo claro de esto fueron los sucesos de Andijan a los que me refería anteriormente³⁵.

La declaración de Uzbekistán como Estado laico supuso, además, una decepción profunda para los grupos islamistas, que esperaban que el cambio de régimen (del soviético a la República independiente) llevaría a las nacientes Repúblicas de Asia Central a la declaración de Estados islámicos. Pero Uzbekistán es consciente de su composición multicultural y multiconfesional, por lo que respeta la tolerancia religiosa (formalmente). Alrededor de 187 organizaciones relacionadas con 15 denominaciones no islámicas (cristianos, judíos, budistas,...) operan en el país.

Hoy día, el *nivel de piedad* en Asia Central varía de país a país³⁶, dependiendo de dos factores: las tendencias que vienen de su pasado y las políticas actuales (que pueden atenuar o acentuar dichas tendencias). Tiende a ser más fuerte en las áreas caracterizadas por el comercio y estilos de vida sedentarios (como es el caso del valle de Fergana), y tiende a ser más tenue en las áreas (normalmente inhóspitas) habitadas por tribus nómadas. El nivel de piedad también varía dependiendo de las diferencias regionales, el género, el nivel de educación y del hábitat (si es rural o urbano).

Por otra parte, tenemos el hecho de que el Islam no es una religión unida, unificada, sino que cuenta en su seno con multitud de divisiones, de sectas, de Escuelas diversas, además de carecer de un líder espiritual común con autoridad universal³⁷. En pocos sitios como en Uzbekistán, el Islam se ha convertido en tema central de la política. Toda acción del

³⁵ En mayo de este año murieron muchas mujeres y niños mientras se manifestaban protestando por los últimos decretos presidenciales que perjudicaban a los pequeños comerciantes (el 387/2004 y el 413/2004) y por las detenciones injustificadas de pequeños empresarios de la zona que eran muy prósperos y que daban trabajo a decenas de familias. La policía disparó indiscriminadamente contra ellos provocando un número de muertos aún por determinar (pues aún no se ha investigado con suficiente claridad), y un gran número de refugiados que cruzaron la frontera con Kirguizistán (que había cambiado recientemente de Presidente, tras una *revuelta popular* al estilo de Kostunica en Serbia, Saakasvili en Georgia, o Yushenko en Ucrania), bajo la acusación de ser extremistas islámicos. Al parecer, el Sr. Karimov no veía con buenos ojos la prosperidad de la que empezaban a gozar estos empresarios, sin que tal actividad le revertera directamente. El juicio contra los 15 detenidos ya se está realizando, pero al parecer sin todas las garantías procesales.

³⁶ En Uzbekistán, el 92% de la población se considera **musulmana**, de la que el 64,6% se identifica como tal porque sus padres lo fueron. El 23,5% liga su fe al hecho de ser étnicamente uzbekos o porque Uzbekistán es un país musulmán (la cuestión nacional). Pero reconocer la identidad musulmana no se traduce necesariamente en una observancia de los ritos religiosos. La práctica religiosa más seguida es el Ramadán, observado por 2/3 partes de los musulmanes. Sin embargo, la oración o la formación religiosa son aspectos menos variados: el 72% de los musulmanes no reza, y sólo el 1,5% reza los días de fiesta, aunque dicha práctica se incrementa con la edad. El caso del valle de Fergana es especial. El 39,7% de los musulmanes reza diariamente y suelen ser más piadosos, aunque por eso mismo suelen levantar las sospechas de las autoridades locales, lo cual hace que se introduzcan en una espiral de radicalización dada la creencia (compartida por judíos y cristianos) de que en el crisol, en el fuego (la prueba, la dificultad) se aquilata el oro (se refuerza lo valioso, la fe); por eso, a mayor persecución, se responde con mayor adhesión a la religión. Ver Internacional Crisis Group: "Is Radical Islam Inevitable in Central Asia? Priorities for engagement", *ICG Asia Report*, nº 72, 22 de diciembre de 2003.

³⁷ Hay dos **divisiones** principales basadas en la disputa por la sucesión del cuarto Califa (Omar), en el s. VII: por un lado están los *sunníes* (partidarios de la *sunna*, senda o *costumbre*, trazada por Mahoma) y los *chiíes* (partidarios de Alí, sobrino del Profeta). Los *sunníes*, a su vez, reconocen cuatro *Escuelas (madhhab)* principales de jurisprudencia islámica: la Hanafí ("autóctona" de Uzbekistán), la *Malakí*, la *Shafí* y la *Hanbalí*. Además, los *sunníes* reconocen otras *líneas (fiqh)* de jurisprudencia, tales como la *Deobandi*, la *Safí* o la *Wahhabí*³⁷. Los *chiíes* reconocen a los herederos de Alí, entre ellos a los ismaelitas, que también habitan las montañas de Camiri del sudeste de Tayikistán. La inmensa mayoría de los musulmanes de Asia Central pertenece a la Escuela *Hanafí*, conocida por su tolerancia y adaptabilidad.



Gobierno, sea de tipo económico o social, se hace sobre el pretexto de la lucha contra el extremismo islámico. Además, el Gobierno emprendió una serie de medidas orientadas a fomentar un Islam oficial, moderado, al servicio del Gobierno, estrategia que, lo adelanto desde ya, les está dando malos resultados, y que quedó fijada en los siguientes términos: *Hanafistas* contra *Wahhabistas*.

En los primeros años de independencia, el Presidente Karimov intentó cooptar el simbolismo del Islam con el fin de generar símbolos nacionales, buscando la legitimidad para el nuevo Estado. Por eso, el Presidente juró el cargo sobre el Corán, peregrinó a La Meca... Pero a partir de 1992 continuó la vieja política soviética que enfrentaba al Estado con la religión, empleándose a fondo en la represión y en el control exhaustivo de las fronteras con Tayikistán y Kirguizistán, vistos como fuentes de potencial desestabilización islamista.

La elite política ha vuelto a su pasado soviético para dar respuestas simplistas a problemas complejos, pretendiendo el Gobierno controlar el Islam a través de³⁸:

- 1) La legislación. A pesar de que la Constitución reconoce el derecho a la libertad religiosa, la principal Ley en materia religiosa es la *Ley sobre la Libertad de Conciencia y Organizaciones Religiosas* (de 1998), endurecida a través de los Códigos Civil y Penal, decretos presidenciales, leyes antiterroristas y otras órdenes ejecutivas.
- 2) Órganos específicos, entre los que destacan:
 - a) el *Comité de Asuntos Religiosos (CAR)*, que depende directamente del gabinete de Ministros e implementa las decisiones de éste. El CAR controla al *Gran Muftí* (la máxima autoridad religiosa del país, nombrado por el Gobierno), quien a su vez controla a la “jerarquía” islámica, el contenido de los sermones de los imanes y la publicación de material islámico³⁹.
 - b) el Asesor Estatal sobre Relaciones Interétnicas y Asuntos Religiosos.
 - c) el Enviado del Primer Ministro, responsable de asuntos sociales.

El control de la legalidad de cada actividad religiosa se hace a través del **registro** en el Ministerio de Justicia, con la aprobación del CAR. Este trámite es fácil sólo en apariencia ya que, como todo trámite burocrático en Uzbekistán, pasa antes por multitud de órganos, funcionarios, etc que en cualquier momento pueden bloquear tal solicitud de registro. Los *imanes* se sienten más vigilados que en la era soviética, ya que ahora son controlados por los gobiernos provinciales, el Servicio de Seguridad Nacional, el Ministerio del Interior, las Juntas de Distrito o Ayuntamientos, el *Gran Muftí*... Y hay una dificultad añadida: los **centros** de enseñanza religiosa son muy limitados, con escasas plazas, y para ocuparlas se debe pagar sobornos. Sólo hay dos institutos de educación superior (el Instituto Islámico de Tashkent y la Universidad Islámica de Tashkent) y diez *madrasas* (de menor graduación que

³⁸ Ver el Informe de International Crisis Group: “Central Asia: Islam and the State”, *Asia Report*, nº 59, 10 de julio de 2003.

³⁹ Conviene recordar en este punto que el **Islam** es una religión política, y que las predicaciones de los *imanes* no versan simplemente sobre temas del más allá, Dios, el origen de ciertas fiestas,... ni las mezquitas son meros lugares de culto, sino centros sociales donde se discuten temas de tipo socio-económico-político. Es más, cuanto más se predica contra el gobierno, más interés despierta el sermón, más fieles atraerá el próximo día de oración común.



las anteriores). Cualquier otra educación religiosa está prohibida, pero los padres más pobres acuden a la solución del tutor particular, que suele ocuparse, clandestinamente, de la formación de los hijos de unas pocas familias.

3.4. El papel de HT en el valle de Fergana.

La actitud del Gobierno hacia el Islam y hacia los movimientos opositores afecta de lleno al papel de HT en la zona y a su forma de actuar. Para la mayoría de los radicales islamistas, el punto principal de entrada a la región fue el valle de Fergana. En un primer momento, cuatro grupos fueron activos allí: *Adolat* (Justicia), *Baraka* (Bendiciones), *Tauba* (Arrepentimiento) e *Islam Lashkarlari* (Guerreros del Islam). Estos grupos existieron en la clandestinidad durante la era soviética, pero salieron a la luz durante las reformas de Gorbachov. Por aquel entonces otros grupos se volvieron más activos, incluido *Hizb ut-Tahrir* y sus escisiones *Akramiylar* y *Hizb un-Nusrat*, así como *Uzun Soqol* (túnicas largas), *Nurcular*, *Tabligh Jamaat*, *Lashkar-i-Taiba*, *Hizbulá*, el *Movimiento Islámico de Uzbekistán*, el *Movimiento Islámico del Turkeistán Oriental*, el *Movimiento Islámico de Asia Central* y el *Grupo de la Yihad Islámica*, todos ellos compartiendo o bien fines, o bien métodos, redes de aprovisionamiento, o de apoyo logístico.

Hizb ut-Tahrir llegó al valle de Fergana de mano de los clérigos *wahhabistas* que habían estudiado en Palestina y Egipto, hace ya más de 30 años. Allí su mensaje radical ha ido calando en una sociedad cada vez más descontenta, que no puede disfrutar de un sistema político que satisfaga sus necesidades. Dicho descontento, al no haber cauces que lo canalicen y le den soluciones, se expresa de manera violenta contra el sistema establecido. Pero esas expresiones no se quedan en el interior de sus fronteras, sino que las sobrepasa y se extiende por otros países⁴⁰.

En Asia Central, el grueso de los miembros de HT proviene de la juventud desempleada y sin formación, que es el caldo de cultivo preferido por los islamistas para desarrollar su “*labor misionera*”.⁴¹ No obstante, últimamente ha extendido su radio de acción a todos los grupos desencantados con la falta del imperio de la Ley que se percibe en la sociedad, con la incapacidad de las autoridades para solucionar los problemas económicos, y la creciente dependencia de los oficiales de recurrir a la violencia para mantener el orden (que ha provocado masacres como la de Andijan en mayo de 2005).

En las Repúblicas de Asia Central, HT sigue la estrategia bolchevique de la Rusia pre-revolucionaria a través de las “*doiras*” o “*halkas*”, células secretas de entre 5 o 7 personas, que enmascaran una estructura piramidal más amplia. El cabeza de cada célula es el “*mushrif*” o guía, y sólo él conoce a miembros superiores. Esto provee a la organización de seguridad y secretismo (muy necesarios en sistemas autoritarios). Además, tiene estructura de club: sólo puedes acceder a él si te invitan y si acatas las normas del mismo, tras un proceso de adoctrinamiento y pruebas.

⁴⁰ Esto es una muestra más de que es necesario implantar la democracia en el mundo, como sistema donde las demandas de la población puedan ser debidamente atendidas y no busquen soluciones violentas, lo que repercute a nivel internacional.

⁴¹ HT también utiliza el discurso de la discriminación étnica falseando, muchas veces, la realidad puesto que en ocasiones no hay tal diferencia.



A pesar de su fuerte cohesión interna, algunos elementos particulares han tomado parte en acciones violentas (se les acusa de participar en los atentados de Tashkent, la capital uzbeca, y Bujara en marzo de 2004) o incluso han formado escisiones más radicales como *Hizb-an-Nusra* (*Partido de la Victoria*) o *Akramiylar* en Asia Central o el movimiento *Al-Muhajiroun* en el Reino Unido. De hecho, según el politólogo Ikbol Mirsaitov⁴², todo esto sería signo de que dentro de la organización hay gente muy descontenta con la estrategia “pacifista” del partido, con esa manera de “no responder” a los embistes de Karimov, y con ganas de pasar a la acción. Desde luego, los últimos acontecimientos en Yizak, Marjamat y Kokand (centro espiritual del valle), indican que la población está dispuesta a resistirse contra la autoridad.

Ante esta eventual revuelta popular violenta tendríamos varios escenarios posibles:

- 1) Karimov reprime con dureza la revuelta y aprovecha para aumentar su presencia efectiva en todo el valle, incluyendo los territorios pertenecientes a los otros dos países (Kirguizistán y Tayikistán), aunque sin llegar a la anexión formal pero manteniendo al Ejército allí por un tiempo.
- 2) Karimov no consigue imponer el orden y se retira del valle, pudiendo HT crear un valle independiente, germen del Califato.
- 3) Karimov no consigue hacerse con el control ni estabilizar la región, y pronto el ejemplo cunde en el resto del país y le derrocan.
- 4) Karimov reprime, como es habitual, la revuelta y se mantiene el *status quo*.

De estos cuatro escenarios el menos probable es el cuarto: tras el éxito de las “revoluciones de colores” en países semejantes, como Kirguizistán (donde se dice, aunque aún no está muy claro, que había mucha población uzbeca en Osh durante los días de la revuelta, apoyándola activamente) un escenario similar es factible en Uzbekistán, a pesar de que Karimov, en una reciente entrevista a un medio ruso, haya negado tal posibilidad. Realmente contempla la realidad desde otro punto de vista: su población está contenta y, por mucha *presión exterior* (léase, *occidental*) que haya para subvertir el orden y el Gobierno, no teme que esporádicos incidentes turben demasiado la vida del país. Si hay más represiones al estilo de Andijan en mayo de este año, la gente no lo aguantará más, aunque no contarían con el apoyo de EE. UU., quien ha hecho unas tibias declaraciones de condena de los sucesos, pero no ha presionado para que se establezca una comisión independiente de investigación.

Sin embargo, el primer escenario tampoco parece muy probable, ya que contaríamos con la pasividad de los otros dos Estados (Tayikistán y Kirguizistán).

El segundo escenario... presupone la fortaleza de *Hizb ut-Tahrir*, da por hecho que su mensaje ha sido asimilado por la población. De esto no estaría yo tan seguro. Efectivamente, puede ser utilizado como motor primigenio para organizar la revuelta y estabilizar la situación en un primer momento. Pero creo que los efectos no serían perdurables y no se crearía un Califato; en tal caso, una región autónoma, pero dentro de los límites territoriales actuales.

⁴² Apunta este experto de la División Sur del Instituto Internacional Presidencial Kirguiz de Estudios Estratégicos que podría surgir un Estado de Fergana, encabezado por un uzbeco: Takhir Yuldash o por Abdullo Nuri. Esta entrevista se puede encontrar en <http://www.turkishweekly.net/interview.php?id=68>.



El tercer escenario, mal que le pese a Islam Karimov, es el más probable desde mi punto de vista. Si hay una revuelta, es posible que se generalice por todo el país, pues ya hay un ambiente lo suficientemente caldeado. Además, Occidente dejaría a su suerte (aunque no del todo) al “traidor” Karimov, que le ha negado el uso de su base aérea a EE.UU. para su lucha en Afganistán, y hacia quien ya no se muestra tan complaciente (por el deterioro en la situación de los Derechos Humanos, las libertades, la calidad democrática, etc). También hay que contar con que hay miles de refugiados en los países vecinos, y que así como en la revolución kirguiz de marzo de 2005 había uzbekos⁴³, no es de extrañar que en la de Uzbekistán hubiera kirguizes, tayikos,...

Conclusiones

A modo de resumen, podemos señalar con Zukhiriddin Khusnidinov⁴⁴, que las causas del extremismo en Asia Central son:

- 1) *Vacío ideológico tras la caída del régimen soviético.* Tras la caída de la URSS, los países comunistas sufrieron una crisis de identidad al ver que su columna vertebral se derrumbaba. La ideología única que había sido propagada por todas aquellas Repúblicas, se apagó de golpe, y dejó a la gente sin un sustrato, sin respuestas ante la vida, sin respuestas ante la muerte, sin un instrumento de entender la política, al vida social, las relaciones económicas, de trabajo,... Esto implicó una búsqueda feroz de los valores tradicionales, entre ellos el signo más claro fue la religión, pero una religión vivida fervientemente, casi compitiendo por ver quién era más piadoso.
- 2) *Falta de colaboración entre los grupos religiosos y las nuevas instituciones políticas.* Sin embargo, como hemos visto, el proceso de construcción nacional comenzó sobre la base del Islam. Pero éste fue pronto abandonado para crear un Islam oficial, controlado por el Gobierno y no promoviendo una auténtica libertad religiosa, dando medios para que se organizaran autónomamente, por lo que todo aquel *imán* que se saliera un poco de la línea oficial era considerado trasgresor de la Ley, cosa que aún sucede hoy. Así, el Gobierno mete en el mismo saco a extremistas y gente piadosa que no sigue al 100% la línea oficial, criminalizándoles, empujándoles a la clandestinidad y “obligándoles” a aliarse con los extremistas, para proteger sus intereses mutuos, el primero de ellos, garantizar su libertad religiosa.
- 3) *Reemplazo de los clérigos populares por autodenominados islamistas que mantienen una inadecuada e inexacta interpretación del Islam clásico.* Esta es otra de las causas que más han dañado la versión más pacífica del Islam. Los clérigos autóctonos no han encontrado reemplazo suficiente en las generaciones siguientes dado que el estudio del Islam ha estado muy dificultado por el Gobierno. Así, los jóvenes que deseaban profundizar en su fe, debían estudiar en Egipto, Arabia Saudí o Pakistán, lugares donde no se predica precisamente esa versión pacífica del Islam sino más bien todo lo contrario.

⁴³ Según aseguran varios informes del ICG, aunque aún no está aclarada su participación en tales revueltas que llevaron al cambio de poder en Kirguizistán. No obstante, en *Radio Free Liberty*, Guinoza Saidazimova da la noticia de que en el sur de Kirguizistán se manifestaron miembros de HT, anunciando además que no iban a votar en las elecciones del 27 de febrero, cuyos resultados (viciados) fueron los que dieron el último empujón a la población a salir a la calle y manifestarse.

⁴⁴ Khusnidinov, *op. cit.*



- 4) *Rápida propagación de publicaciones extremistas entre la gente, deseosa de saber acerca del Islam.* La falta de literatura sobre el Islam ha sido otra de las dificultades que ha encontrado el clero local para hacer llegar a las masas un mensaje renovado, la repuesta del Islam a las preguntas de hoy. La prohibición de imprimir libros de este tipo ha obligado a seguir estudiando con manuales deteriorados y anticuados que no responden a interrogantes actuales. Sin embargo, este vacío ha sido llenado fácilmente por publicaciones extremistas, como por ejemplo las de *Hizb ut-Tahrir*, con las que aprendían a estudiar los combatientes de diferentes movimientos islámicos, como el MIU.
- 5) *Influjo de los misioneros extranjeros, de varios grupos de sectas que han intentado enmascarar sus objetivos geopolíticos y mercenarios con la religión.* En especial, los *wahhabistas* y, por supuesto, HT. No hay que olvidar que en realidad HT es de origen palestino, y que la versión que ofrecen ambos del Islam no es compatible con la autóctona (la Escuela *Hanafi*). La mezcla del mensaje político (antigubernamental) con el mensaje religioso (Alá no permitirá que ese tirano permanezca mucho tiempo en su lugar) ha calado en una población hastiada de la falta de derechos y deseosa de dejar de subsistir para empezar a vivir dignamente, con un nivel de bienestar aceptable.
- 6) *La porosidad de las fronteras, que permite la práctica libertad de movimiento a los extremistas y a su tráfico de drogas y armas.* A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno de Tashkent, minando las fronteras, que son muy porosas, y gran parte de la población vive del comercio, comprando objetos en otro país y vendiéndolo en el suyo, por lo que hay un gran tráfico de mercancías. Además, es bien sabido que los vigilantes de las fronteras de países subdesarrollados son fácilmente sobornales, y Uzbekistán no es una excepción a esto. Por eso, es bien fácil atravesar las fronteras con cualquier material, previo pago de ciertas “tasas”.
- 7) *La negligencia y despreocupación de los Estados frente al surgimiento del extremismo dentro de sus fronteras.* A pesar de todas las medidas represivas puestas en marcha para paralizar el florecimiento de lugares de culto extremistas, la realidad es que la represión se ha centrado más en imanes “opositores al régimen” que en imanes extremistas.
- 8) *Factores socioeconómicos (paro, enfermedades, hambrunas, epidemias, pobreza extrema,...).* la dejadez del Gobierno de Uzbekistán, la falta de interés en acometer las reformas necesarias que conviertan su mercado en un mercado que funcione, competitivo; la reforma sanitaria, dando a cobertura a todos de manera eficaz y eficiente; reforma educativa; etc Muchas de las razones esgrimidas por los extremistas para que los incautos e echen en brazos del extremismo que predicán, podrían ser calladas de un solo golpe si el Gobierno fuera un buen gestor, administrara bien el dinero público (donde se incluyen también las ayudas que vienen del exterior, sobre todo de la UE) en lo que es necesario y no interviniera tanto en los negocios que más prosperan.

Se dan, pues, una serie de circunstancias que hacen prever que esta zona del planeta es un punto en el que los islamistas más radicales pueden hacer grandes cosechas, a pesar de toda la ayuda que reciben de la UE y de la OSCE.



El valle de Fergana es un lugar propicio para realizar el proyecto de HT a imagen de Mahoma: generar una opinión pública contraria al tirano (Karimov, en este caso) para instaurar a continuación un régimen transnacional (aprovechando la coyuntura de que en el valle están presentes tres países), basado en el Corán, que va ganando adeptos día a día en la zona. Y parece que un triunfo de HT aquí, no haría más que acentuar los problemas de la zona, incrementando la inseguridad, pudiendo llegar incluso a convertirse en refugio de terroristas como en su día fue Afganistán.

Si HT triunfara en Uzbekistán, la inestabilidad en la zona se incrementaría, afectando no sólo a las Repúblicas de Asia Central, sino reforzando el rigorismo islamista en Oriente Medio, el mundo *sunní* en general, y más ampliamente el mundo musulmán, también en occidente.

Bibliografía

Libros

- Hizb ut-Tahrir (1999): *The methodology of Hizb ut-Tahrir for change*. Londres, Al-Khilafah.
- (2000): *The method to re-establish the Khilafah, and resume the Islamic way of life*. Londres, Al-khilafah.
- (2002): *The Inevitability of the Clash of Civilisation*. Londres, Al-Khilafah.
- Jones Luang, Pauline (2002): *Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia: Power, Perceptions and Pacts*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Melvin, Neil J. (2000): *Uzbekistan: Transition to Authoritarianism on the Silk Road*. Amsterdam, Harwood.
- Northrop, Douglas (2004): *Veiled Empire: Gender and Power in Stalinist Central Asia*. Londres, Cornell University Press.
- Rabassa Angel M.; Cerril, Bernard; Chalk, Peter; Fair, Christine C.; Karasik, Theodore; Lal, Rollie; Lesser, Ian; Thaler, David (2004): *The Muslim World after 9/11*. Santa Monica, RAND.
- Rashid, Ahmed (2002): *Jihad: The rise of militant Islam in Central Asia*. London / New Haven, Yale University Press.
- Roi, Yaacov (2001): *Islam in the CIS: A Threat to Stability?*. Central Asian and Caucasian Prospects. Londres, The Royal Institute of International Affairs.
- Yalcin, Resol (2002): *The Rebirth of Uzbekistan: Politics, Economy and Society in the Post-Soviet Era*. Lebanon, Garnet.



Artículos de revista

Cohen, Ariel: “Hizb ut-Tahrir: An enemy threat to US interests in Central Asia”, *Heritage Foundation Backgrounder*, nº 1656, 30 de mayo de 2003.

Artículos en publicaciones de Internet

“Central Asia: Islamist Mobilisation and Regional Security”, *ICG Asia Report*, nº 14, 1 de marzo de 2001.

“Central Asian Perspectives on 11th September and the Afghan Crisis”, *ICG Central Asia Briefing*, 28 de septiembre de 2001.

“The IMU and the Hizb-ut-Tahrir: Implications of the Afghanistan Campaign”, *ICG Central Asia Briefing*, 30 de enero de 2002.

“Central Asia: Islam and the State”, *ICG Asia Report*, nº 59, 10 de Julio de 2003.

“Is radical Islam inevitable in Central Asia? Priorities for engagement”, *ICG Asia Report*, nº 72, 22 de diciembre de 2003.

Bailes, Alyson J. K.; Hagelin, Björn; Lachowski, Zdzislaw; Perlo-Freeman, Sam; Stalenheim, Petter y Trofimov, Dimitri (2003): *Armament and Disarmament in the Caucasus and Central Asia*. Estocolmo, SIPRI.

Baran, Zeyno: “Uzbekistan: the key to success in Central Asia?”, *The Nixon Center*, 15 de junio de 2004.

— (ed.): “Conference Report. The Challenge of Hizb-ut-Tahrir: deciphering and combating radical Islamist ideology”, *The Nixon Center* (septiembre 2004).

Erlich, Jeff: “Uzbekistan looks East”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 5 (mayo 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

Gunaratna, Rohan: “Global Terrorism Outlook for 2005”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 7 (enero 2005), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

Hill, Fiona: “Central Asia and the Caucasus: The Impact of the War on Terrorism”, *The Brookings Institution*.

Khamidov, Laisher: “Countering the Call: the US, Hizb-ut-Tahrir, and Religious Extremism in Central Asia”, *The Brookings Project on U.S. Policy Towards the Islamic World, Analysis Paper*, nº 4 (julio 2003).

Mikosz, David: “The Kyrgyz Revolution: Civil Society Only Works When It Is Real”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 8 (mayo 2005), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

Oliker, Olga y Szayna, Thomas S.(2003): *Faultiness of Conflict in Central Asia and the South Caucasus: Implications for the U.S. Army*, RAND Arroyo Centre.



Priego, Alberto: “El GUUAM: iniciativa regional norteamericana en Asia Central”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 3 (octubre 2003), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

Tuyakbayev, Saparbek: “Security in Central Asia and Foreign Security Policies of Kazakhstan and Uzbekistan”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 3, (octubre 2003), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

“The radical Islamist threat to Kyrgyzstan”, *Program Brief, The Nixon Center*, 23 de noviembre de 2004.





UNISCI Discussion Papers

CHINA IS FLEXING ITS ECONOMIC MUSCLE AGAINST TAIWAN

AUTHOR¹:

CHENG-YUAN TUNG²

National Chengchi University, Taipei

DATE:

October 2005

China has been growing its economy at an average rate of around 9 percent over the last 25 years and the rise of China has become a common concern among international community. Particularly, China would have more both economic and military resources to achieve its national agenda. Whether China with so rapid economic growth would become a benign power or a malignant power would have profound implication for the international system. Recently that China is flexing its economic muscle against Taiwan has posed further concerns about China's future assertive international behavior.

In the early 1990, Beijing succeeded in punishing one Hong Kong company for its chairman's political position. On August 8, 1994, Giordano, one of Hong Kong's most successful retailers in the China market, was forced to close its Beijing outlet because, Beijing said, certain licensing requirements had not been completed. However, many observers believe the real reason was because Jimmy Lai Chee-ying, chairman of Giordano Holdings, attacked Chinese Premier Li Peng in his *Next Magazine* calling him a "monster" and "the shame of the Communist Party" and criticizing him by saying "not only are you a bastard but you are also a bastard with zero IQ."³

Five days later, Jimmy Lai Chee-ying stepped down from his position as chairman of Giordano Holdings and relinquished his voting control over 36.5 percent of the group's shares to his trusted lieutenants, newly installed Chairman Peter Lau Kwok-kuen and two other directors. On September 8, the Giordano retail outlet in Beijing reopened for business. In this

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 Chen-yuan Tung is an assistant professor at the Sun Yat-Sen Graduate Institute of Social Sciences and Humanities, National Chengchi University (Taiwan), director of China Economic Analysis project of the Cross-Strait Interflow Prospect Foundation, adjunct assistant professor at the Graduate Institute of National Development, National Taiwan University, and adjunct assistant professor at the Department of Economics, National Taipei University. He received his Ph.D. degree majoring in international affairs from the School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University.

³ Lucas, Louise: "China Closes HK Store," *Financial Times*, 10 August 1994, p. 3. "China Snubs Businessman for Criticism of Li Peng; Daily," *Japan Economic Newswire*, 10 August 1994. Lim Soon Neo: "Giordano's Outspoken Chairman Quits," *Business Time* (Singapore), 12 August 1994, p. 1.



case, Beijing succeeded in punishing Lai for his criticism but did not permanently shut down the Beijing outlet of Giordano following Lai's resignation as chairman.⁴

In early 2001, the Credit Suisse First Boston (CSFB) helped organize meetings between Taiwan Finance Minister Yen Ching-chang and money managers at an international roadshow in Europe. Chinese officials were upset, and made accusations that the roadshow was simply a ploy aimed at increasing Taiwan's international recognition. As a result, China Unicom Ltd, China's second largest cellular carrier, dropped the CSFB from a multi-billion dollar underwriting deal to help raise funds. Only after CSFB head John Mack personally pledged to Beijing not to support Taiwan's future international bid did China stop blacklisting the CSFB from future deals in China. Beijing succeeded in acquiring concession from the CSFB and demonstrating its political resolve on the Taiwan issue to other foreign companies. Chinese Finance Minister Xiang Huaicheng said, "As long as it is not related to political matters, the (Chinese) government will not intervene."⁵

China has been increasingly using economic muscle against Taiwan. On March 10, 2000, Taiwan's Democratic Progressive Party's presidential candidate Chen Shui-bian revealed his list of advisors for national policies, including Stan Shih, chairman of the Acer Group; Shi Wen-lung, chairman of the Chi Mei Group; Chang Yung-fa, chairman of the Evergreen Group; and Ying Qi, president of the Continental Engineering Corporation. Couple days later, Chen was elected president of Taiwan. Zhang Zhiquan, director of Shanghai Taiwan Affairs Office, soon summoned representatives of these companies in Shanghai, and expressed China's concerns about their support for President Chen.

One month later, although reassuring Taiwan-invested enterprises (TIEs) in China that China would continue to protect their legitimate interests in China, Li Bingcai, TAO deputy director, said, "[V]ery particular individual important Taiwan businesspeople openly clamor for 'Taiwan independence' and advocate the 'Lee Teng-hui' line, which preaches the break up of the motherland. Meanwhile, they scabble for profits by engaging in business and economic operations on the Mainland. Such a situation will not be allowed to continue."⁶

Li Bincai's remarks incited anxiety among TIEs and Beijing tried to play down the anxiety of TIEs. On April 24, Vice Chairman Tang Shubei of China's Association of Relations Across the Taiwan Strait emphasized that for the majority of TIEs, Beijing welcomed and encouraged them to invest in China and protected their important interests. However, Tang pointed out, China had some opinions on only "very particular individual" TIEs, who publicly supported Taiwan independence.

On May 7, one month from his previous remarks, Li Bincai reassured TIEs that China would continue to obey "Jiang's eight-point proposal" and effectively protect all legitimate interests of TIEs. He also clarified that Beijing was concerned only with "very particular individual" TIEs, who publicly supported Taiwan independence. On September 23, Li Bincai reassured TIEs that cross-Strait political divergence should not interfere with economic

⁴ "No Special Deal for Girodano," *South China Morning Post*, 14 August 1994, p. 4. "Giordano Store Reopen," *South China Morning Post*, 9 September 1994, p. 2.

⁵ Savadove, Bill: "China May Let CSFB in from the Cold, Official Says," *Reuters*, 19 October 2001, 2:23 am Eastern Time.

⁶ "On the Current Development of Cross-Strait Economic Relations: Questions Answered by the Leader of the Central Taiwan Affairs Office and the State Council Taiwan Affairs Office," *Renmin Ribao* [People's Daily], 10 April 2000, p. 1.



exchange and cooperation. He promised that China put TIEs in a very important position and would protect various interests of TIEs under any circumstance.

In early March, 2001, Chi Mei Group Chairman Shi Wen-lung's controversial comments about Taiwanese comfort women serving for Japanese military persons during the World War II were published in a comic book, *Taiwan Discourse*, by Japanese cartoonist Yohinori Kobayachi. As a result, on March 10, the Chi Mei petrochemical plant in Zhenjiang, Jiangsu Province, was reportedly forced to shut down under pressure from Beijing. In addition, China launched several rounds of tax probes at Chi Mei's Zhenjiang plant, which were widely seen as Beijing's retaliation for Shi's comments.

Nevertheless, on the same day, both the Chi Mei Group and Chinese authorities denied reports that the Chi Mei's plant in Zhenjiang had closed. In addition, China's Taiwan Affairs Office (TAO) of the State Council issued a statement that China would protect the legitimate rights of Taiwanese investors in China. The next day, a TAO spokesman reiterated China's opposition to anyone making money in China while at the same time advocating independence in Taiwan. However, he also said that China would protect the rights of Taiwanese companies in China, but would also take relevant measures against anyone who breaks the law.

Although Shi Wen-lung did not explicitly support President Chen's re-election campaign in 2003-2004, a TAO spokesman stated after the 2004 election that China did not welcome the "green Taiwanese businesspeople." He clarified that "we do not welcome those Taiwan businessmen who earn money from the mainland and support Taiwan independence when they return to Taiwan."⁷ In editorial comments of the *Renmin Ribao* [People's Daily], China called Shi Wen-lung a "Big-shot for Taiwan independence." China accused that Shi was President Chen's major financial provider behind the scenes.⁸

By mid-2004, the Chi Mei group was the world's largest manufacturer of important plastic material ABS and China was its major market. It has established a petrochemical complex and invested US\$170 million in Zhenjiang of Jiangsu Province since 1996. After the completion of the expansion project in Zhenjiang, the total investment would reach US\$600 million and production capability would exceed the group's Taiwan facilities. In addition, the Chi Mei group planned to invest more in high-tech information industry in China. In short, the Chi Mei group had a very high stake of its investment interest in China.

As a matter of fact, the Chinese government has moderately sanctioned the Chi Mei group for Shi's Taiwan independence stance by constantly probing tax issues and harassing its cooperative companies in both upstream and downstream companies, including Motorola. Consequently, the Chi Mei group faced significant pressure to drop its political stance.

Finally, on March 26, 2005, right after China's passage of anti-secession law (ASL) toward Taiwan, Shi Wen-lung released a retirement statement indicating that he fell "comfortable" with the ASL. He further elaborated that Taiwan independence would only push Taiwan into war and bring disaster to people. He said in his statement that his ancestors came from China's southern Fujian Province and believed that "both Taiwan and the

⁷ "Beijing Taiwan Affairs Spokesman's News Conference on 24 May," *BBC Worldwide Monitoring*, 24 May, 2004.

⁸ Gang Cheng, "We Do Not Welcome Green Taiwan Businesspeople," *Renmin Ribao* [People's Daily], overseas edition, 31 May 2004.



mainland belong to one China.”⁹ Particularly, his statement was very significant by choosing the timing at the same day of Taiwan’s demonstration of one-million people against China’s legislation of the anti-secession law.

Shi Wen-lung’s case has created a strong impact on TIEs’ political stance with respect to cross-Strait relations, since Shi was regarded as an obstinate supporter for Taiwan independence in the past. For instance, following the “Shi Shock,” Stan Shih, founder of Taiwan’s Acer Group, declined to accept President Chen’s invitation as his advisor. He said, “I have kept politically neutral and refrained from choosing sides all along.” The declared excuse by Shih was to “avoid misunderstanding from the other side of the Taiwan Strait.”¹⁰ Parenthetically, the Evergreen Group’s Chairman Chang Yung-fa has quitted the position as President Chen’s advisor as early as in May 2002.

In essence, China’s tactics was mainly economic inducement, not economic sanctions. Economic sanctions involve the threat or act by a sender to disrupt customary economic exchange with the target in order to punish the target or force change in the target’s policies. Economic inducements involve commercial concessions, technology transfers, and other economic carrots that are extended by a sender in exchange for political compliance on the part of a target. “Economic inducements” are also called “positive sanctions.”¹¹ Generally speaking, although punishing green Taiwan businesspeople by probing tax issues or other administration harassment from time to time, China mainly relied on its potential market and investment opportunities to induce TIEs to comply with China’s political stance.

To sum up, Beijing has successfully imposed moderate economic sanctions and inducements against TIEs over the past four years. Beijing has targeted very carefully against very particular TIEs who were pro-Taiwan independence to minimize the collateral damage. In the future, TIEs will keep a low profile in terms of their political stance on cross-Strait relations. Particularly, TIEs will not explicitly support Taiwan independence or pro-Taiwan independence political parties in Taiwan. Whether China will flex its economic muscle through economic sanctions or inducements against other foreign businesspeople would deserve our further intention.

⁹ “Taiwanese Tycoon Vows Support for Beijing’s One China Policy,” *China Post*, 26 March 2005.

¹⁰ Xiou-ming Zou: “Stan Shih: No More State Advisor,” *Lienho Bao* [United Daily], 1 April 2005. p. A1.

¹¹ Chen-yuan Tung (2002): *China’s Economic Leverage and Taiwan’s Security Concerns With Respect to Cross-Strait Economic Relations*, PhD Dissertation. Baltimore, MD, Johns Hopkins University, pp. 97-98.



UNISCI Discussion Papers

CROSS-STRAIT CHARTER FLIGHTS ARRANGEMENT: A VIABLE MODEL FOR TAIWAN-CHINA NEGOTIATION?

AUTHOR¹:**CHENG-YUAN TUNG²****National Chengchi University, Taipei****DATE:****October 2005**

In late October 2002, Taiwanese legislators proposed lunar new-year charter flights between Taiwan and China to both governments across the Taiwan Strait. In response, China stated that China would consider the application of charter flights based on actual situation with a hope that airlines of both sides could participate in the business.

In turn, Taiwan responded that Taiwan welcomed cross-Strait negotiations and was ready to begin talks on the charter flights arrangement with China anytime. Without bilateral official negotiations, Taiwan would only allow its airlines to file applications with the Chinese government to obtain permission for indirect charter flights between Taiwan and China by stopover in Hong Kong or Macao during lunar new-year holidays in early 2003.

However, China requested Taiwan negotiate with China through authorized private organizations on the details of charter flights as well as reach an agreement that the arrangement should be reciprocal two-way flights the next year. In response, Taiwan emphasized that Taiwan was ready to send representatives of the Strait Exchange Foundation (SEF) to negotiate with their counterparts of the Association of Relations Across the Taiwan Strait (ARATS). But China refused to resume SEF-ARATS dialogues because Taiwan did not accept the one-China principle.

Without Taiwan's authorization of private organizations to negotiate with China, on January 7, 2003, China finally approved the first indirect charter flights by six Taiwanese airlines to China. Nevertheless, China stressed that China reserved its right to have reciprocal flights from China to Taiwan next time.

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 Chen-yuan Tung is an assistant professor at the Sun Yat-Sen Graduate Institute of Social Sciences and Humanities, National Chengchi University (Taiwan), director of China Economic Analysis project of the Cross-Strait Interflow Prospect Foundation, adjunct assistant professor at the Graduate Institute of National Development, National Taiwan University, and adjunct assistant professor at the Department of Economics, National Taipei University. He received his Ph.D. degree majoring in international affairs from the School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University.



In mid-November 2003, Beijing announced that its position on the 2004 new-year charter flights was “direct, nonstop and reciprocal.” In response, Taipei said that SEF-ARATS negotiations were necessary if Chinese air carriers wanted to operate charter flights between Taiwan and China during lunar new-year holidays. Nevertheless, Beijing insisted that both sides authorize airline companies to negotiate with each others.

Without Taiwan’s agreement on the negotiation model and reciprocal flights arrangement from China to Taiwan, China even proposed to allow Taiwanese airlines to operate direct charter flights to China in 2004 as long as Taiwan agreed to allow two-way charter flights in 2005. At the end, Taiwan did not agree upon China’s proposal and thus there was no charter flights arrangement across the Taiwan Strait during the 2004 lunar new-year holidays.

In early October 2004, Taiwan sharply changed its policy position toward China with respect to the 2005 charter flights arrangement. Taiwan agreed upon all China’s previous conditions on the arrangement -- “bilateral, reciprocal, and non-stop” and a flexible negotiation approach.

However, China added one more political condition on the charter flights arrangement that Taiwan had to obey the principle of internal affairs of one country and China accused that Taiwan did not follow the principle. Furthermore, Beijing asked Taipei to authorize a private organization to negotiate on the charter flights arrangement. In turn, Taipei reiterated its previous position and welcome China to authorize appropriate persons to negotiate with Taiwan.

On November 10, Taiwanese President Chen Shui-bian proposed a concrete negotiation model to China that both sides across the Taiwan Strait should follow the Taiwan-Hong Kong aviation right model to settle passenger and cargo charter flights. The model meant that, without any precondition, Taiwan authorized a private association with official participation to negotiate with Hong Kong’s counterpart on Taiwan-Hong Kong aviation right in 2002.

However, China pointed out that functional talks across the Strait had to insist on the one-China principle. In addition, China accused that President Chen’s statement “China is not our country, but an enemy” created tensions and thus China would not like to negotiate with Taiwan on the charter flights arrangement. Finally, China defined charter flights as internal affairs of one country. Generally speaking, China was very passive and not supportive regarding the charter flights negotiation until the end of 2004.

Suddenly, on January 2, 2005, Beijing changed its policy position. In an interview by the Xinhua News Agency, Chinese spokesman emphasized that China would work hard to promote the launching of charter flights across the Taiwan Strait during the lunar new-year holidays. Beijing suggested that airlines across the Strait communicated directly over technical and business details and make arrangements. In the interview, Chinese spokesman neither mentioned the one-China principle as a precondition of the talk, nor defined the charter flights arrangement as internal affairs of one country.

On January 4, Taipei immediately authorized the Taipei Air Transportation Association (TATA) to conduct talks on the charter flights arrangement with Beijing. Three days later, the TATA president met in Macau with Pu Zhaozhou, a senior official of the General Administration of Civil Aviation of China and executive director of the China Civil Aviation Association. Nevertheless, China ruled out the participation of Taiwan’s officials in charge of



its China policy in the charter flights negotiation, but was acceptable with other Taiwanese officials.

On January 15, within only two hours, both sides reached agreement on the charter flight issue based on the two-way, reciprocal, and non-stop principle by Taiwan's Chang Kuo-cheng, director of Civil Aeronautic Administration and advisor to the TATA, and China's Pu Zhaozhou. Forty-eight flights would connect Taipei and Kaohsiung on the Taiwan side with Beijing, Shanghai, and Guangzhou on the China side from January 29 to February 20, 2005.

Negotiation over charter flights arrangement across the Taiwan Strait serves a very good example for both sides to gradually work out a feasible negotiation model on bilateral economic issues. In the very beginning, Taipei would like to exploit the negotiation on cross-Strait charter flights arrangement as leverage to force Beijing to accept the resumption of SEF-ARATS dialogues. Despite it wanted to reach an agreement on bilateral reciprocal flights arrangement, Beijing only accepted negotiation by "private" organizations authorized by both sides.

In early 2003, China conceded to accept Taiwan's unilateral charter flights to China and hoped Taiwan would accept reciprocity of charter flights from China to Taiwan the next year. However, Taiwan did not accept China's proposal and thus China declined to offer one more trial of charter flights arrangement for 2004 lunar new-year holidays.

In late 2004, Taiwan accepted China's previous conditions on charter flights arrangement and a flexible negotiation model with official participation from both sides. Then, China set up two extra political conditions for the negotiation: the one-China principle and internal affairs of one country. At the end, Taipei did not concede and Beijing pragmatically accepted Taipei's proposal. Both sides swiftly reached the agreement on the charter flights arrangement for 2005 lunar new-year holidays.

To sum up the case of cross-Strait charter flights arrangement, both sides across the Taiwan Strait gradually realized additional political conditions for the negotiation on charter flights arrangement would finally break down the bilateral agreement and thus both sides adopted a very pragmatic approach to solve the issue. The progress of cross-Strait economic negotiation was influenced, but at most delayed, by political agenda in both sides. After two-year bargaining between Taiwan and China, the flexible negotiation model with official participation for charter flights arrangement could be a viable model for Taiwan-China negotiation on other economic issues, including direct links, and thus pave the way for a new era of cross-Strait relations in the future.

In early March 2005, Chinese President Hu Jintao responded to Taiwanese President Chen's proposal that both sides could gradually develop cross-Strait passenger charter flights during festivals into a regular practice as well as negotiate the issue of cross-Strait cargo charter flights through private civil aviation organizations. Ten days later, Chinese Premier Wen Jiabao proposed negotiations with Taiwan over passenger charter flights, Taiwan's agricultural exports to China, and China's fishery workers to Taiwan.

On June 13, Taiwan appointed the TAA to contact its Chinese counterpart and arrange talks over cargo charter flights between Taiwan and China, named the Taiwan External Trade Development Council to arrange talks over Taiwan's exports of fruit to China. On August 2, Taiwan further authorized Taiwan's Travel Agent Association to negotiate with its Chinese counterpart over China's tourists to Taiwan. Parenthetically, Taiwan referred to the Macau



model for the negotiation of all the three issues and China showed no opposition. Despite Taiwan put priority on the negotiation of cargo charter flights across the Taiwan Strait, on August 4, Taiwan agreed to open talks with China simultaneously on cargo and passenger charter flights due to China's insistence.

Since mid-2004, Taiwan has proposed a long list of economic issues to negotiate with China: currency clearance, investment protection, financial supervision, avoidance of double taxation, product importation, protection of intellectual property rights, judicial assistance, commercial arbitration, fisheries dispute arbitration, personal security, charter flights and direct transportation links, tourism, repatriation of illegal migrants, joint crime prevention, marine pollution, and fisheries labor negotiations. In addition, Taiwan has positively responded to China's proposal of negotiating bilateral economic issues based upon China's conditions. Nevertheless, China's response to Taiwan's initial response has been very ambiguous and even counterproductive. Currently the Chinese government still does not want to negotiate with the Taiwanese government through both sides' authorized private organizations. Instead, Beijing tries to "negotiate" with Taiwan's opposition parties on bilateral economic issues. Whether Taiwan and China can establish a stable framework to facilitate cross-Strait economic exchange and a constructive mechanism for cross-Strait economic cooperation will depend on whether the Chinese government would seriously and directly negotiate with the Taiwanese government through appropriate authorized organizations.



UNISCI Discussion Papers

CRÍTICA DE LIBROS:

Connors, Michael K.; Davidson, Rémy y Dosch, Jörn (2004):
The New Global Politics of the Asia-Pacific.
Abingdon, Routledge Curzon. ISBN 0415285631. 225 pp.

AUTOR:¹

GRACIA ABAD QUINTANAL
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

FECHA:

Octubre 2005

Esta obra de Connors, Davidson y Dosch constituye sin duda una referencia fundamental tanto para los estudiantes que se inician en el estudio de las Relaciones Internacionales de Asia-Pacífico como para los académicos y especialistas interesados en dicho área.

El libro proporciona una aproximación comprehensiva, combinando el análisis del papel desempeñado por los principales actores (intra y extra regionales) con intereses en la región con la descripción y explicación de las principales dinámicas y tendencias presentes en ella. Dicha combinación es en realidad una rara virtud pues con demasiada frecuencia la bibliografía existente sobre esta área disocia ambas aproximaciones, centrándose exclusivamente en una de ellas y proporcionando una imagen excesivamente fragmentada de la realidad que en nada ayuda a su comprensión.

Así, tras un primer capítulo de carácter introductorio que sitúa al lector no sólo espacialmente (precisando el área geográfica a que el libro hace referencia) sino temporal (proporcionando una revisión breve pero clara de la evolución de la situación en Asia-Pacífico desde el final de la II Guerra Mundial) y teóricamente (presentando las principales aproximaciones desde las que los estudiosos de las Relaciones Internacionales han tratado de analizar el área), cabe diferenciar dos partes en el libro, la primera orientada al análisis del papel de los actores y la segunda, centrada en la explicación de las dinámicas y tendencias existentes en la región.

En la primera de las secciones descritas, los capítulos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 repasan las políticas, intereses, acciones y planteamientos en Asia-Pacífico de Estados Unidos, Japón, China, la ASEAN, Australia y Europa respectivamente.

De este modo, el capítulo 2 analiza los acontecimientos clave en las relaciones de Estados Unidos con Asia Oriental desde el fin de la II Guerra Mundial así como los elementos clave

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.*



de su implicación y su posición de preeminencia en la región. El capítulo 3 trata de explicar la posición regional de Japón durante la Guerra Fría así como las estrategias y aproximaciones que las élites niponas están tratando de poner en marcha con posterioridad. Ya en el capítulo 4 se profundiza en la evolución de la posición regional de la República Popular China así como en sus principales interacciones económicas y de seguridad con otros actores regionales. En el capítulo 5 se repasan las posibles explicaciones para el surgimiento de la ASEAN así como sus éxitos y fracasos y sus posibles funciones. Asimismo se trata de aportar una explicación acerca de su estructura y funcionamiento. A ellos se unen el capítulo 6 que hace un repaso histórico de la aproximación de Australia en la región y de las implicaciones de sus relaciones con EEUU para dicha aproximación y el capítulo 7 que repasa las relaciones entre la UE y Asia Oriental y sus subregiones, fundamentalmente desde la perspectiva de las cuestiones de seguridad.

En los cinco capítulos restantes se profundiza en una serie de procesos cuya consideración resulta imprescindible para una correcta comprensión de las dinámicas presentes en la actualidad en la región de Asia-Pacífico. Así, el capítulo 8 reflexiona acerca de las principales cuestiones relativas a la seguridad regional, poniendo el acento tanto en los potenciales conflictos como en sus posibles soluciones. En el capítulo 9 se analiza el impacto y significado de los procesos de globalización y regionalismo en Asia-Pacífico, así como sus diferentes manifestaciones. El capítulo 10 se hace eco de la evolución económica de la región a lo largo de la última década, tratando de explicar tanto el llamado “milagro económico asiático” como la crisis que acabó con él y las esperanzas e ilusiones que había suscitado. En el capítulo 11 se introduce la noción de Actores Transnacionales y se analiza su naturaleza, clases, influencia y papel en el área de Asia-Pacífico. El libro concluye con un capítulo, el 12, dedicado al papel de la cultura en el contexto político de la región, que aborda el ya conocido debate acerca de los valores asiáticos, los derechos humanos y la democracia.

Es, en suma, una obra breve y clara y a un tiempo completa y detallada, cuya lectura resulta casi imprescindible para todos los interesados en el estudio y la comprensión de las Relaciones Internacionales de Asia-Pacífico.



UNISCI Discussion Papers

CRÍTICA DE LIBROS:

Tang, Seng y Acharya, Amitav (eds.) (2004): *Asia-Pacific Security Cooperation: National Interests and Regional Order*.

Armonk / New York, Sharpe.
ISBN 0-7656-1474-X. 296 pp.

AUTOR:¹

ANTONIO MARQUINA
Director de UNISCI

FECHA:

Octubre 2005

Este libro constituye una espléndida obra para quienes quieran adentrarse en los complejos problemas de seguridad de Asia Pacífico, y cuestiones conexas como su institucionalización, el multilateralismo, unilateralismo y bilateralismo y las diversas aproximaciones a la seguridad existentes. Estos aspectos son muy significativos en una región extensa que siempre se ha tendido a estudiar fragmentada en partes: El Nordeste, la zona central, el Sur, el Sudeste y Oceanía. El libro es el resultado de un seminario celebrado en Diciembre de 2002 y organizado por el Instituto de Estudios de Seguridad y Defensa de Singapur.

El libro consta de una introducción clarificadora de su contenido realizada por los editores y de dos partes diferenciadas.

La primera, general, aborda en primer lugar los conceptos y prácticas de cooperación en seguridad en Asia-Pacífico, estudio realizado por Ralf Emmers, que es en parte un buen resumen de su tesis doctoral ya publicada quien constata la ausencia de una comunidad de seguridad en la región, no pudiendo ser considerado el ARF más que como un régimen de seguridad, con todas sus limitaciones, y se decanta por la necesidad de ajustar algunas de las funciones de las alianzas que, a su juicio, pueden deteriorarse por el auge del unilateralismo estadounidense, a la lucha contra el terrorismo, siendo precisamente este asunto el que incite a aproximaciones más cooperativas en seguridad ; Un segundo estudio de William T. Tow realiza una revisión de la convergencia en seguridad. Constata una mayor apertura de los Estados Unidos para explorar aproximaciones alternativas a la seguridad regional mantenida durante muchos años con un fuerte componente realista, aunque, a nuestro juicio, se muestra demasiado optimista sobre las posibilidades de ARF (*“a more central and significant forum”*); y un estudio de Ron Huisken sobre el proceso evolutivo de la cooperación en seguridad, constatando la tendencia a la formación de un sistema de seguridad donde los intereses y preocupaciones de seguridad se solapan y entrecruzan de forma creciente.

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.*



La segunda se detiene en las concepciones de seguridad y cooperación de los estados más importantes de la zona, aunque falta Australia, realizada por buenos especialistas, con un particular énfasis en los estados fundadores de ASEAN: Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Singapur.

Como bien se explica en la introducción, se intenta con ello estudiar cómo las diversas aproximaciones se interrelacionan, si son exclusivas, compiten entre sí, o pueden converger. Las respuestas a estas cuestiones no se puede decir que sean uniformes, aunque se puede percibir una constatación de la tendencia hacia un multilateralismo que complementa la estructura de alianzas bilaterales realizada por los Estados Unidos.

Para un lector español son especialmente ilustrativos el estudio sobre la República Popular China, realizado por Nan Li, y los diversos estudios particulares sobre los estados de ASEAN, en función de la dificultad de encontrar información adecuada sobre sus aproximaciones a la seguridad regional, si bien el caso de Filipinas hubiera merecido un estudio más completo. Los estudios sobre la República de Corea y Japón están ya, en poco tiempo, algo sobrepasados por los acontecimientos, aunque mantienen su validez. Lo mismo cabe decir sobre el capítulo final sobre Estados Unidos, obra de Satu P. Limage, que resulta en alguna de sus predicciones poco convincente.

El libro resulta un libro excelente en su conjunto que puede servir de libro de texto para los estudiantes en la preparación de los temarios sobre seguridad en Asia-Pacífico. El libro hubiese quedado más completo si hubiera abordado desde una perspectiva más global — desafíos y riesgos globales— las aproximaciones de algunos estados claves. Este planteamiento hubiera abierto con más fuerza las perspectivas de futuro y el papel, por ejemplo, de Europa y la Alianza Atlántica en la zona.



UNISCI Discussion Papers

CRÍTICA DE LIBROS:

Antonenko, Oksana y Pinnick, Kathryn (eds.) (2005):

Russia and the European Union.

Londres / Nueva York, Routledge. ISBN 0-415-35907-4. 290 pp.

Johnson, Debra y Robinson, Paul (eds.) (2005):

Perspectives on EU-Russia Relations.

Londres / Nueva York, Routledge. ISBN 0-415-33985-5. 217 pp.

AUTOR:¹	JAVIER MORALES ² UNISCI / Universidad Complutense de Madrid
FECHA:	Octubre 2005

La reciente ampliación de la UE hacia Europa Central y Oriental, que ha incluido tres antiguas repúblicas soviéticas —Estonia, Letonia y Lituania—, ha dado lugar a una serie de estudios sobre las implicaciones de la misma para las relaciones con Rusia; la cual pasa a tener frontera directa con la Unión y ver rodeada por ella su región de Kaliningrado.

Dos de estas publicaciones son los libros que reseñamos, aparecidos en el presente año. Ambos han sido editados por Routledge y coordinados desde sendas instituciones británicas, el International Institute for Strategic Studies (IISS) de Londres —en el caso del de Antonenko y Pinick— y la Universidad de Hull, en el de Johnson y Robinson. Tanto el primero como el segundo tienen la virtud de incluir entre sus autores a destacados expertos rusos, además de europeos: investigadores universitarios, miembros de los institutos de la Academia de Ciencias, de *think-tanks* privados o incluso analistas independientes.

El libro coordinado por Antonenko y Pinnick se divide en tres bloques temáticos claramente definidos: en el primero se estudian las relaciones UE-Rusia en el ámbito político —con especial atención a los asuntos de Justicia e Interior— y económico. La segunda parte trata de las relaciones de vecindad en las nuevas fronteras ruso-europeas: específicamente, entre el noroeste de Rusia por una parte, y Finlandia, Estonia y Polonia por otra. Finalmente, los tres últimos capítulos están dedicados al caso de Kaliningrado.

En cuanto a la obra coordinada por Johnson y Robinson, encontramos igualmente tres partes: la primera, sobre las relaciones UE-Rusia vistas desde la perspectiva de Bruselas y de

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 fue redactado durante una estancia como investigador visitante en el Centre for Russian and East European Studies (CREES) de la Universidad de Birmingham (Reino Unido), financiada con una ayuda para estancias breves de la Dirección General de Universidades, Ministerio de Educación y Ciencia.



Moscú; a lo que se añade también el punto de vista alemán como ejemplo de Estado miembro. La segunda parte enmarca dichas relaciones en el contexto de la seguridad europea, las regiones fronterizas, la guerra de Chechenia y la política económica y comercial. Concluye el libro con estudios de caso sobre las inversiones europeas en Rusia, el papel de ésta como suministradora de energía a la UE, y los programas de asistencia técnica —como TACIS— en el sector energético.

Los dos estudios ponen de manifiesto tanto las oportunidades como las limitaciones y problemas del proceso de acercamiento entre la Unión ampliada y Rusia, pese a la retórica de las declaraciones oficiales formuladas por ambas partes. La UE no puede esperar de Moscú una progresiva adaptación *motu proprio* a las normas europeas y los valores que los fundamentan: Rusia no tiene los mismos incentivos para ello que los países candidatos, ya que la adhesión no es una posibilidad en su caso. La convergencia, si se produce, se deberá tanto a su evolución interna —incluyendo la necesaria transformación de las mentalidades de la Guerra Fría que aún perviven, para eliminar los recelos fundamentados en una visión puramente geopolítica de procesos como la ampliación de la UE— como a la percepción por el Kremlin de que Rusia puede beneficiarse de una cooperación más estrecha en mayor medida de lo que puede perjudicarle ceder parte de su margen de maniobra al elegir sus alianzas exteriores.

Por su parte, la Unión debe continuar fomentando el progresivo anclaje de Rusia en Europa occidental, ya que con ello favorecerá a largo plazo un retroceso de las tendencias autoritarias que se advierten en el proyecto de consolidación del Estado puesto en marcha por el presidente Putin, y que previsiblemente continuará su sucesor en 2008. Un importante instrumento para ello es la cooperación transfronteriza y la integración más estrecha de regiones como Kalinigrado con sus vecinas europeas. Las inversiones europeas en Rusia y la intensificación de las relaciones comerciales —superando las meras importaciones de recursos energéticos por parte de la UE—, así como de los programas de cooperación tecnológica, pueden contribuir igualmente a incentivar la necesaria cooperación mutua. No obstante, sería deseable que ello no supusiera cesiones por parte de la Unión en cuestiones como los derechos humanos, por incómodo que ello pueda resultar en las negociaciones bilaterales.

En suma, se trata de dos destacadas contribuciones a la literatura existente sobre la materia, que serán de interés tanto para los investigadores como para los profesionales de las relaciones internacionales.



UNISCI Discussion Papers

CRÍTICA DE LIBROS:

Walzer, Michael (2004): *Reflexiones sobre la guerra*.
Barcelona, Paidós.
ISBN 84-493-1590-5. 203 pp.

AUTOR:¹	XIRA RUIZ UNISCI / Universidad Complutense de Madrid
FECHA:	Octubre 2005

Más de veinte años después de haber escrito *Guerras justas e injustas*, Michael Walzer vuelve con *Reflexiones sobre la guerra*. Este libro pretende ser una renovación de su vieja obra, profundizando en la teoría de la guerra justa con ejemplo mucho más actuales para el lector. No obstante, hay que señalar desde un principio, que la calidad de análisis de la presente obra queda muy lejos de aquella primera. *Reflexiones sobre la guerra* es un libro fácil de leer, elaborado a base de la recopilación de doce artículos del autor escritos entre 1981 y 2003, y que van desde el análisis de la toma de decisiones en intervenciones como la de Irak, al análisis de la posible gobernabilidad de un Estado global. Se debe advertir que el hecho de que el libro sea fruto de varios artículos y discursos del autor hace que sea una obra sumamente subjetiva, en la que el autor ofrece más su opinión personal que un análisis objetivo aplicando la teoría de la guerra justa. No obstante, es una obra amena que arroja luz sobre aspectos de la guerra como la moral y la ética en la toma de decisiones.

En este libro se ve una clara evolución del autor -que hace veinte años atacaba casi cualquier tipo de intervención militar-, a una posición más realista con la situación actual y donde Walzer está más a favor de intervenciones militares en casos como los de Kosovo, Somalia o Ruanda.

El libro está estructurado en tres partes:

La primera parte está dedicada a la teoría de la guerra justa —principalmente al *ius ad bellum* y el *ius in bello*—, actualizando la parte ya desarrollada en su anterior obra. En este primer capítulo hay una parte dedicada a los orígenes de la teoría, yendo desde San Agustín hasta Kant, y otra dedicada a temas como la toma de decisiones políticas en situaciones de emergencia suprema, la jerarquía militar y la obediencia, o la forma justa de enfrentarse al terrorismo.

La segunda parte del libro la dedica a la aplicación de la parte teórica a casos prácticos con ejemplos mucho más cercanos al público actual que la original *Guerras justas e injustas*.

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.*



En esta parte el autor hace un repaso –más bien superficial- de las decisiones políticas que se tomaron en la Guerra del Golfo, Kosovo, las guerras entre Israel y Palestina o Irak.

Uno de los capítulos —*a priori* más interesantes— es el dedicado al terrorismo desde la perspectiva de la guerra justa. Sin embargo, en este capítulo el autor da una explicación muy vaga del fenómeno terrorista y no llega a profundizar ni en sus causas, ni en la forma de enfrentarse a él. De igual modo, el capítulo que le dedica a Irak —formado por cinco artículos escritos entre septiembre de 2002 y noviembre de 2003— queda muy desfasado a estas alturas del conflicto. Lo más importante de este capítulo es quizás la parte que le dedica al *ius post-bellum*, que nos podría ayudar a analizar la justicia en la reconstrucción post-conflicto en Irak. Además, este es un apartado que se echaba de menos en su anterior obra.

La última parte del libro, de igual modo, deja demasiado en evidencia que el libro no es más que la recopilación de una serie de artículos que poco tienen que ver entre sí. En este último capítulo, el autor valora una serie de escenarios sobre las formas de gobierno en un mundo globalizado que van desde la anarquía hasta la formación de un Estado global.

Reflexiones sobre la guerra es un libro recomendado para tener una visión general de la práctica de la guerra justa, pero queda muy lejos de su obra *Guerras justas e injustas*, que profundizaba mucho más en ambas, teoría y práctica, aunque si bien con ejemplos que para el lector actual pueden quedar demasiado lejanos en la memoria.



UNISCI Discussion Papers

CRÍTICA DE LIBROS:

Starr, S. Frederick y Cornell, Svante E. (eds.) (2005):
The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Oil Window to the West.
Washington / Uppsala, Central Asia-Caucasus Institute / Silk Road Studies
Program. ISBN 91-85031-06-2. 150 pp.

AUTOR:¹

ALBERTO PRIEGO

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

FECHA:

Octubre 2005

Este libro que nos presentan S. Frederick Starr y Svante E. Cornell aborda uno de los temas más actuales de la región del Cáucaso. Se trata de un trabajo que aborda el proyecto Bakú-Tbilisi-Ceyhan, la obra que ha cambiado las relaciones regionales en esta zona.

El primero de los capítulos, el que escribe S. Frederick Starr, sirve para enmarcar el trabajo dentro de la Escuela de la Modernidad. Starr califica al BTC como “*gran obra de ingeniería*” cuya grandiosidad es sólo comparable a los proyectos del Conde de Saint-Simon. Así, hace una revisión de cuáles han sido los orígenes de este proyecto y como poco a poco se ha ido convirtiendo en realidad. Su principal virtud, en palabras del autor es la de unir el Caspio con el Mediterráneo.

El segundo capítulo trata de las implicaciones estratégicas de este proyecto que algún momento fue calificado como el oleoducto de la paz. Los autores de este capítulo, Svante E. Cornell, Mamuka Tsereteli y Vladimir Socor hacen un análisis de las diferentes posibilidades existentes antes de la construcción del BTC y sobre todo del porqué de la elección de esta ruta en lugar de otras aparentemente más viables. Se trata el capítulo fundamental del libro ya que en él se abordan, entre otras cosas, las implicaciones del BTC para Europa, para los Estados Unidos y cual va ser el impacto en la región.

El tercer capítulo se encarga de las cuáles van a ser las consecuencias económicas del oleoducto. Nos encontramos ante el capítulo más técnico, ya que se centra en la repercusión energética, pero no por ello pierde valor ya que el BTC es una obra eminentemente económica. El autor del capítulo, Jonathan Elkind, hace una revisión histórica de la evolución de los precios del petróleo y basándose en este análisis justifica la necesidad de construir el BTC. Hoy sus argumentos no pierden firmeza y nos hacen estar a la espera de la puesta en funcionamiento del oleoducto.

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.*



El cuarto capítulo está escrito por Svante E. Cornell y Fariz Ismailzade. La combinación de autores es muy apropiada ya que Cornell tiene un conocimiento muy elevado de los problemas de la región e Ismailzade, azerí de nacionalidad, conoce los entresijos de la política de este país. Ambos logran introducir al lector en las verdaderas motivaciones que han llevado a Bakú a apostar firmemente por la ruta oeste en lugar de otras como puedan ser la norte (rusa) o la sur (iraní).

El capítulo número cinco, el destinado a Georgia, está escrito por Vladimir Papava quien conoce la siempre complicada política georgiana. El autor hace un análisis de las consecuencias económicas y sociales del BTC para Georgia, antes y después de la Revolución de la Rosa. Así mismo, cabe destacar el oportuno análisis de las consecuencias de la construcción del oleoducto en las relaciones entre Georgia y Rusia, Georgia y Europa, Georgia y Estados Unidos además sus relaciones con Irán. De este modo, podemos afirmar que el BTC es para Tblisi algo más que un simple pasillo energético.

El capítulo sexto es el que se ocupa del papel de Turquía. Ankara era el Estado más interesado en la construcción de este oleoducto ya que por un lado se convertía en el punto final del BTC y al mismo tiempo evitaba que los superpetroleros pasaran por los sobreexplotados estrechos del Bósforo y Dardanelos. Cabe destacar el análisis que hace el autor de las relaciones de Turquía con sus vecinos tras la construcción del oleoducto.

El capítulo séptimo, el último, nos aporta un elemento que no podemos dejar pasar: el medio ambiente. Como nos señala el autor, David Blatchford, la construcción de oleoductos siempre ha tenido mala prensa entre los sectores ecologistas. Sin embargo, tal y como dice el autor, ahora se han seguido los más altos estándares de calidad aunque todavía tendremos que esperar a que esté plenamente operativo para decantarnos sobre esta cuestión.

En general se trata de un estupendo libro, útil para el estudio de la región pero con un fallo en la base. Concretamente, se echa en falta la postura de Armenia sobre la construcción del BTC que aunque es cierto que en 1997 rechazó estar en el proyecto, desde Yerevan lo consideran como una ofensa. El principal problema para la región es la entrada de capital en Azerbaiyán que puede provocar un rearme con la consiguiente reanudación de las hostilidades con Armenia por los territorios que ésta ocupa ilegalmente.

Sin embargo este último detalle no ensombrece la calidad de este trabajo que será una referencia en el futuro para los estudios de la región.

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 I. GARCÍA GONZÁLEZ <i>Department of Juridical and Economic Sciences, SEK University, Segovia</i>	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	javier.garcia@sekmail.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 A. 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 <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Central Asia	tonipinto@yahoo.es



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 <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>"General Gutiérrez Mellado" Institute, UNED 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 our 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:* <http://www.ucm.es/info/unisci>
Phone: (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655